

Les
**Commissions de l'Assemblée
de la Société des Nations**

**Commentaire du Règlement intérieur,
d'après la jurisprudence de l'Assemblée**

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le 18 décembre 1936 à 14 heures

PAR

Marcel-Henri PREVOST

Président : M. LE FUR, Professeur

Suffragants { **MM. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur**
BASDEVANT, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1936



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Les
Commissions de l'Assemblée
de la Société des Nations

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être
considérées comme propres à leur auteur.*

Les
**Commissions de l'Assemblée
de la Société des Nations**

**Commentaire du Règlement intérieur,
d'après la jurisprudence de l'Assemblée**

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le 18 décembre 1936 à 14 heures

PAR

Marcel-Henri PRÉVOST

Président : M. LE FUR, Professeur

Suffragants { MM. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur
BASDEVANT, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

—
1936



RÉFÉRENCES

Les documents officiels de la Société des Nations ont été la seule source de documentation de ce travail.

Le Règlement intérieur de l'Assemblée, en effet, n'a jamais fait l'objet d'un commentaire d'ensemble. D'autre part, les seules sources d'interprétation des articles du Règlement intérieur se trouvent dans les débats mêmes de l'Assemblée et de ses commissions, consignés dans les « Actes de l'Assemblée ».

Les Actes de l'Assemblée comprennent les comptes rendus des débats des séances plénières et les procès-verbaux des six commissions de l'Assemblée. Ces deux catégories de sources officielles sont de valeur documentaire inégale. Une résolution¹ de l'Assemblée de 1928 indique avec précision cette différence :

« Alors que les comptes rendus des séances plénières de l'Assemblée sont des comptes rendus sténographiques, les procès-verbaux des commissions constituent uniquement des résumés des principaux points sur lesquels ont porté les discussions. Les délégués doivent, par conséquent, s'attendre à trouver dans ces procès-verbaux, non pas un compte rendu sténographique des observations qu'ils ont présentées, mais un résumé auquel ils peuvent faire apporter les corrections nécessaires. »

Matériellement, les comptes rendus des débats des séances plénières et les procès-verbaux des commissions se présentent, depuis 1923, sous forme de suppléments spéciaux annuels au *Journal Officiel de la Société des Nations*. Un volume de ces suppléments contient les comptes rendus des séances plénières ; six fascicules distincts sont consacrés aux procès-verbaux de chacune des commissions.

1. *Infra*, n° 83.

Les renvois aux Actes de l'Assemblée donnent d'abord, après la lettre A (Actes de l'Assemblée), l'année de la session. La lettre et les chiffres romains qui suivent l'année indiquent la catégorie de documents à laquelle on se réfère : P, pour les comptes rendus des séances plénières ; CI, CII, CIII, CIV, CV, CVI, pour les procès-verbaux de chacune des six commissions. Le dernier chiffre ou nombre, est celui de la page. Exemple : A. 1935, CIV, 10, *lire* : Actes de l'Assemblée, session de 1935 (XVI^e session), procès-verbaux de la quatrième commission, page 10.

Pour les années 1920 et 1921, les Actes de l'Assemblée se présentent en trois volumes. Le premier concerne les séances plénières de l'Assemblée. Le second, consacré aux procès-verbaux des commissions 1, 2 et 3, et le troisième, aux procès-verbaux des commissions 4, 5 et 6, possèdent chacun une pagination unique. Les renvois relatifs à ces deux sessions se feront, pour le premier volume, par la lettre P (séances plénières), pour le second par le signe CI (première, deuxième et troisième commission), pour le troisième par le signe CII (quatrième, cinquième et sixième commission).

Les Actes de la XVII^e session (année 1936), n'étant pas encore parus, les renvois se font au *Journal de l'Assemblée* (J. A.), qui n'a pas d'autorité officielle. Ils sont précisés par les lettres P, pour les séances plénières, et C, pour les commissions, avec la page du journal et le numéro d'ordre de la séance.

INTRODUCTION

Le titre que nous avons adopté marque à la fois l'objet et la méthode de ce travail. Par son objet, il vise à exposer le fonctionnement pratique d'une des grandes institutions internationales créées par le Pacte de 1919 : l'Assemblée de la Société des Nations. Par sa méthode, il constitue un relevé descriptif des coutumes et précédents principaux qui règlent la vie ordinaire de l'Assemblée.

*
* *

Avant d'étudier les règles du fonctionnement de l'Assemblée, il est nécessaire de connaître la nature de cet organisme. D'autant plus que, si on jugeait l'Assemblée uniquement sur ses formes extérieures, on risquerait de lui attribuer des caractères qu'elle n'a pas.

En effet, l'Assemblée paraît bien fonctionner à la manière des chambres représentatives nationales, mais elle se différencie de ces dernières par plusieurs traits fondamentaux.

Les députés représentent la nation ; ils doivent s'inspirer, non des intérêts de leurs électeurs, mais de ceux de la communauté nationale ; et comme rien ne permet d'attribuer plus de valeur à telle interprétation de l'intérêt national plutôt qu'à une autre, c'est le procédé de la « majorité » qui départage, au sein du Parlement, les opinions. Tout au contraire, les délégués à l'Assemblée, des Etats-Membres de la Société des Nations, ne représentent point la communauté internationale, mais les gouvernements qui les mandatent ; ils sont liés par les instructions de leurs gouvernements ; et comme les Etats sont, en droit, souverains et égaux, seules ont valeur juridique

(sauf exceptions), au sein de la Société, les décisions générales que tous les Etats ont librement acceptées.

Ainsi, les députés aux Parlements nationaux sont indépendants de leurs électeurs et l'opinion de la majorité d'entre eux fait la loi au pays tout entier. Les délégués à l'Assemblée sont étroitement dépendants de leurs mandants et aucun Etat-Membre ne peut être lié à l'encontre de sa volonté.

Bref, le Parlement est l'organe d'un pouvoir très fort (la Puissance publique incarnée dans l'Etat), au-dessus des volontés individuelles des membres de la communauté nationale ; la Société des Nations est un pouvoir très faible, au sein des volontés souveraines des Etats qui composent la communauté internationale. Le premier, depuis longtemps reconnu, fermement assis, agit suivant le mode de la domination ; la seconde en est à lutter péniblement pour sauvegarder une précaire existence ; elle n'agit que par le mode de la persuasion et de la conciliation.

C'est l'idée qu'exprimait en 1929 M. Botella (Espagne), lorsqu'il disait¹ qu'on ne peut pas comparer l'Assemblée à un Parlement national « car ce dernier est toujours soumis au régime des majorités. Au contraire, à l'Assemblée de la Société des Nations, on cherche toujours à rapprocher les diverses tendances et les orientations différentes, quelquefois opposées, représentées dans la Société des Nations ».

*
* *

Que reste-t-il, dès lors, de la Société des Nations ? Il semble que M. Politis (Grèce) a parfaitement exprimé la réalité, lorsque, en 1932, dans le discours de clôture qu'il prononçait en qualité de président de l'Assemblée, il disait de la Société² : « Son seul mérite — et il est inestimable — c'est de créer une atmosphère diplomatique

1. A. 1929, P., 138.

2. A. 1932, P., 101.

propice aux négociations et d'y mettre à la disposition des Etats un ensemble de procédures grâce auxquelles toutes les ententes sont possibles si les intéressés sont mutuellement animés de bonne volonté. »

Cette idée éclaire notre dessein. Ce travail est consacré, en effet, à l'étude des procédures d'entente qu'offrent aux Etats-Membres les grandes réunions annuelles de la Société. Ces grandes réunions annuelles, appelées « sessions de l'Assemblée », comprennent des représentants de tous les Etats-Membres de la Société. Elles se différencient par là des réunions du « Conseil », où ne siègent que les délégués d'un nombre restreint d'Etats-Membres. L'Assemblée est une expression plus complète de la Société que le Conseil.

Les sessions ordinaires de l'Assemblée se tiennent de plein droit au mois de septembre, à Genève, siège de la Société. L'Assemblée peut aussi se réunir en session extraordinaire sur la demande d'un ou de plusieurs Membres acceptée par la majorité des autres Membres. Le fonctionnement de l'Assemblée en session extraordinaire reste complètement en dehors de notre étude.

L'Assemblée de la Société des Nations, qui se voit attribuer par le Pacte une compétence générale extrêmement large et d'assez nombreuses fonctions spéciales, et qui est devenue, en fait, l'organe directeur de la Société, offrait un champ d'études encore trop vaste. Nous avons restreint nos recherches à sa procédure.

L'élément premier, fondamental, de la procédure adoptée par l'Assemblée pour son travail, ce sont les « commissions de l'Assemblée ». L'institution des commissions, en effet, « correspond à un principe instinctif, spontané, et communément admis de méthode et d'organisation du travail. Une assemblée quelque peu nombreuse, chargée d'étudier une question quelque peu complexe, a pour premier mouvement de charger un ou plusieurs de ses membres de faire le premier débroussaillage du problème,

d'examiner pièces et documents, de classer le dossier, de préparer des conclusions... ; l'idée de l'examen préalable des questions par un nombre restreint de membres est tellement naturelle et spontanée, elle s'impose avec tant d'évidence que..., dès qu'existe une assemblée quelque peu nombreuse, elle constitue des commissions. A ses débuts, la Société des Nations a constitué des commissions pour ses Assemblées...¹. »

A l'Assemblée de la Société des Nations, tout spécialement, les commissions de travail jouent un rôle extrêmement important, surtout si l'on considère le partage d'attributions qui s'est peu à peu opéré entre les commissions et l'Assemblée plénière².

Au début de l'existence de la Société, il semble bien que l'on ait vu dans l'Assemblée plénière le principal organe délibérant. Le Règlement intérieur, par exemple, confectionné en 1920, vise toujours les séances plénières de l'Assemblée. Ce n'est qu'à titre subsidiaire que l'on a envisagé, dans l'article 27, son application dans les commissions. En fait, à cette époque, les discussions en séance plénière n'étaient que la continuation de celles des commissions. Les débats de l'Assemblée revêtaient, de ce fait, une grande animation, mais ils prenaient aussi beaucoup de temps et risquaient d'engendrer un certain désordre.

Toutefois, dès la première session de l'Assemblée, un observateur a noté le grand avantage que l'Assemblée retira de l'institution des commissions. La règle de la décision unanime, écrit-il³, « rendait fort périlleuse la discussion de tout projet porté directement devant l'Assemblée, car il suffisait qu'un seul membre refusât son adhésion, pour empêcher la discussion d'aboutir, rendre le vote impossible, et pour infliger à l'Assemblée une sorte d'échec public. Le crédit de la Société des Nations dans l'opinion des peuples risquait d'être compromis, si les divergences

1. Joseph Barthélemy. *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*. Paris, Delagrave, 1934, p. 10.

2. *Infra*, ch. x.

3. Antoine Rougier. *La première Assemblée de la Société des Nations*, R. G. D. I. P., année 1921, p. 197 et suiv.

d'opinion se manifestaient au sein de l'Assemblée. Or, le travail préalable des commissions atténuait considérablement le danger ; devant la commission, les thèses adverses pouvaient sans inconvénients s'affronter et se combattre, les projets pouvaient être amendés, modifiés et transformés pour tenir compte des opinions individuelles... »

L'importance croissante prise en fait par les discussions dans les commissions, le souci que l'on a eu d'y parvenir à des votes unanimes, ont accéléré l'évolution. De plus en plus, étant donné l'unanimité préalable dans les commissions, la discussion en séance plénière de l'Assemblée sur les rapports des commissions a pris le caractère — sauf cas exceptionnels — d'une suite de déclarations unilatérales, de portée diverse. C'était là le signe d'un affaiblissement très net de l'Assemblée plénière en tant qu'organe délibérant. Son rôle se réduisait progressivement à celui d'une chambre d'enregistrement. « Lorsqu'une affaire arrive à l'Assemblée, disait déjà M. Motta ¹ en 1924, dans le discours de clôture de la session, c'est que l'unanimité entre les Etats a déjà été obtenue. »

En 1933, le délégué suisse décrivait à nouveau, en termes excellents, la situation ² : « Les discussions des commissions sont contradictoires... le signe distinctif de la discussion en commission est la contradiction, dont le but est d'apporter la lumière et la clarté... il dérive nécessairement de ceci que les discussions de l'Assemblée n'ont plus le caractère contradictoire de celles des commissions. Elles ont plutôt le caractère de déclarations, quelquefois même de monologues... » La même année, le Secrétaire général faisait ressortir à une séance du Bureau de l'Assemblée ³ « qu'un certain nombre de séances de l'Assemblée sont purement et simplement des séances d'enregistrement des rapports présentés par les différentes commissions... Dans la plupart des cas, les rapports sont adoptés à l'unanimité au sein des commissions, de sorte que la discussion

1. A. 1924, P., 233.

2. A. 1933, P., 86.

3. A. 1933, CI., 44.

devant l'Assemblée est pratiquement inexistante. La procédure actuelle exige pour l'adoption de ces rapports plusieurs séances plénières qui sont des séances de pure forme et qui ne présentent pas un grand intérêt, ni pour les délégués, ni pour la presse, ni pour le public. »

En fait, l'année 1933 vit l'adoption d'une réforme importante : désormais, les rapports et projets de résolutions présentés par les commissions sont adoptés sans discussion par l'Assemblée quand les commissions ont été unanimes pour déclarer qu'elles ne considéraient pas comme nécessaire une discussion en séance plénière. Toutefois, une délégation a toujours le droit, après cette déclaration, de demander au président de l'Assemblée l'ouverture d'une discussion sur le rapport d'une commission.

Jusqu'à présent, cette réforme a donné d'excellents résultats. Elle consolide la situation prééminente des commissions de l'Assemblée dans la procédure du travail de l'Assemblée.

*
* *

C'est cette situation prééminente qui nous a fait choisir les commissions de l'Assemblée comme objet précis d'une étude sur la procédure du travail de l'Assemblée. Cette étude — dont nous excluons la commission de vérification des pouvoirs et la commission de l'ordre du jour ¹, — sera divisée en douze chapitres.

Le chapitre I sera consacré à expliquer l'origine et le nombre des commissions de l'Assemblée, à exposer leur rôle, à indiquer leur importance au point de vue de « l'éga-

1. La commission de vérification des pouvoirs « composée de neuf membres... élue par l'Assemblée sur la proposition de la Présidence » (Règlement intérieur, art. 5 § 3), a pour mission d'examiner la validité des pleins pouvoirs des représentants. La commission de l'ordre du jour « comprend sept membres qui sont nommés par l'Assemblée sur la proposition du président » (*Id.*, art. 7 a § 9). Elle « examine les demandes d'inscription de questions nouvelles à l'ordre du jour de l'Assemblée. Elle fait à ce sujet un rapport à l'Assemblée ». (*Id.*, art. 7 a § 9).

A ces deux petites commissions (de compétence et de composition restreintes), s'opposent les six grandes commissions, ou commissions générales qui, seules, font l'objet de notre étude.

lité des nations représentées... principe général de la procédure de l'Assemblée ¹ ». Le chapitre II répond à la question : Comment les commissions de l'Assemblée sont-elles constituées et organisées ? Le chapitre III (ordre du jour des commissions) montre quelle est leur tâche et comment est répartie entre elles la préparation des décisions de l'Assemblée.

Les chapitres suivants (chapitres IV à IX) visent plus spécialement le fonctionnement des commissions. D'abord, les conditions dans lesquelles elles fonctionnent : séances (chapitre IV), publicité (chapitre V), et l'instrument principal de ce fonctionnement : les sous-commissions (chapitre VI). Puis, vient le fonctionnement proprement dit : délibérations (chapitre VII), vote (chapitre VIII), rapports (chapitre IX).

Ces rapports doivent être adoptés à l'unanimité par l'Assemblée en séance plénière : c'est l'objet du chapitre X.

Enfin, les commissions, autonomes en principe, ont entre elles des relations plus ou moins organisées (chapitre XI). Dans tous les cas, la commission des finances (quatrième commission) exerce sur elles un contrôle qui lui donne une influence très importante dans la direction politique de l'Assemblée et de la Société. Le rôle essentiel d'orientation et de coordination des efforts de l'Assemblée, joué par la quatrième commission, sera expliqué dans le chapitre XII et dernier de ce travail.

*
* *

C'est seulement dans le domaine spécial des méthodes de travail de l'Assemblée et de ses commissions, qu'il est possible d'établir un certain parallélisme entre l'Assemblée de la Société des Nations et les Parlements nationaux.

De ce parallélisme, le lecteur trouvera le témoignage à chaque page de notre étude. La constatation n'en est point nouvelle. « Quoique l'Assemblée ne soit pas un Parlement,

1. Déclaration de M. Cassin (France). A. 1935, CI., 77.

écrit M. Jean Ray¹, il n'en est pas moins vrai que ses méthodes s'inspirent constamment des méthodes et des traditions parlementaires. Cette analogie se manifeste en particulier dans l'institution la plus importante, celle qui caractérise vraiment la procédure de l'Assemblée : nous songeons aux commissions chargées de préparer le travail. » M. Raoul Genet, à propos des « assises régulières réunies en vue d'un objectif invariable ou identique », précise² : « il est apparu comme plus pratique... de fixer des règles générales de procédure, qui vaudraient pour toutes et, tout naturellement, par une assimilation tellement facile qu'elle s'est imposée, c'est aux règles procédurales de la vie parlementaire que l'on a songé pour doter les grandes réunions internationales d'une discipline qui ne heurte pas leurs membres, étant donné que beaucoup de ceux-ci ont été formés à l'école de la politique nationale et ont grandi pour ainsi dire dans le giron des assemblées parlementaires. Par un automatisme peut-être inavoué, on a transporté dans l'élaboration de l'acte législatif international, le mécanisme vétuste mais familier de l'élaboration de l'acte législatif interne... Ceci étant, il n'y aura rien qui *ressemble* plus à une réunion parlementaire qu'une délibération diplomatique... »

Nous avons souligné le mot « ressemble », car c'est bien d'une ressemblance — et ce n'est que de cela — qu'il s'agit. A cette ressemblance, empressons-nous de le répéter, il ne faut pas attacher une trop grande signification. La composition de l'Assemblée (représentants d'Etats), la règle fondamentale de son fonctionnement (l'unanimité), sont des caractères essentiels qui la rapprochent beaucoup plus d'une conférence diplomatique, que d'un véritable Parlement.

L'explication des formes de procédure adoptées par l'Assemblée est de pur fait. Le projet de Règlement in-

1. Jean Ray. *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la société*, Paris, Sirey, 1930, p. 159.

2. *Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique*, Paris, Pedone, t. III (Les actes diplomatiques), p. 177.

térieur de l'Assemblée a été rédigé, en 1920, par un spécialiste des questions de procédure parlementaire : M. Ferraris (Italie)¹. Les principaux dirigeants de l'Assemblée au début de son existence étaient des parlementaires notoires. Citons parmi les principaux : Lord Balfour (Empire Britannique), MM. Léon Bourgeois (France), Hymans (Belgique), Tittoni (Italie), Viviani (France)... etc... Enfin, les délégations de presque tous les Etats-Membres comprennent des hommes politiques rompus aux pratiques parlementaires et qui appliquent tout naturellement, à cette réunion délibérante internationale qu'est l'Assemblée de la Société des Nations, les règles de travail et de discussion apprises dans les réunions délibérantes de leurs pays. Somme toute, il n'y aurait là qu'un de ces phénomènes de « mimétisme » juridique, qui consistent à recouvrir une institution nouvelle de formes anciennes bien connues, éprouvées par l'expérience.

*
* *

Nous n'avions, d'ailleurs, ni à juger la valeur de ces transpositions, ni à en apprécier le mérite. La méthode adoptée nous l'interdisait.

Il s'agit ici, en effet, d'un relevé purement descriptif des coutumes et précédents qui règlent le fonctionnement des commissions de l'Assemblée.

La source principale est le Règlement intérieur de l'Assemblée. Mais, trop général et incomplet, comme tout règlement intérieur, celui-ci ne pouvait donner qu'une idée inexacte du fonctionnement réel de l'Assemblée. Depuis plus de quinze ans qu'il affronte l'épreuve de la pratique, le Règlement a donné lieu à une jurisprudence ; ses dispositions ont été complétées, modifiées, parfois même détournées de leur sens primitif.

1. M. Ferraris disait en première commission : «... L'Assemblée ne prendra pas de décision sur une question sans en avoir fait l'objet d'une *étude sérieuse*. Tous les pays ont établi pour leur Parlement des méthodes qui assurent les mêmes résultats et le *comité de rédaction s'est efforcé de coordonner ces différents règlements*. » (A. 1920, CI, 26).

Tout notre but a été de présenter un tableau aussi fidèle que possible de l'origine, de l'évolution, de l'état actuel de cette jurisprudence, concernant les principaux aspects de la vie intérieure de l'Assemblée. Un tel dessein nous imposait de nous effacer derrière la constatation des faits. Les exposés critiques ne sont d'ailleurs point exclus : ils sont empruntés aux déclarations des personnes qui, à raison de leur expérience de l'Assemblée, sont parmi les plus qualifiées pour apprécier son fonctionnement et proposer les réformes nécessaires : les délégués, membres des commissions de l'Assemblée.

S'il était nécessaire de nous excuser davantage de l'emploi de cette méthode, l'opinion de M. Eugène Pierre, dont la citation nous servira de conclusion, ne justifierait-elle pas notre choix ?... « Il est indispensable, écrivait-il ¹, d'étudier dans leur mécanisme intime, de la façon la plus précise, la plus technique, les règles qui peuvent aider à maintenir l'ordre au milieu d'un drame où se pressent tant d'acteurs et tant d'intérêts divers. Cela n'interdit pas la poursuite de l'idéal ; mais cela impose l'obligation d'apprendre la valeur de ce qui est, avant de méditer sur ce qui devra être... Ce n'est pas réduire ses efforts à la tâche ingrate d'un scolaste que de démonter et de remonter, sous les yeux du public, les rouages qui font mouvoir la machine... Des plans de réforme, il en doit certainement sortir de l'expérience à laquelle nous assistons... L'optimisme et le pessimisme sont deux maladies également funestes... Entre ces deux extrêmes, il y a la vie normale qui ne souffre ni fièvre, ni marasme, qui se manifeste par le mouvement quotidien... »

1. Eugène Pierre. *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*, Paris, 1893. Introduction.

CHAPITRE PREMIER

Origine, rôle, importance des Commissions de l'Assemblée.

SOMMAIRE

§ 1. — ORIGINE ET NOMBRE DES COMMISSIONS.

1. L'incident Doherty en 1920, et la nécessité des commissions ; — 2. La création des six commissions de l'Assemblée ; — 3. La non-constitution de la troisième commission, depuis 1932 ; — 3 *bis*. Sa reconstitution en 1936 ; — 4. Nomset compétences des commissions actuelles ; — 4 *bis*. La commission générale de 1936.

§ 2. — RÔLE ET IMPORTANCE DES COMMISSIONS.

5. Rôle préparatoire des commissions ; — 6. Différenciation du rôle des commissions et de celui de l'Assemblée plénière ; — 7. Autonomie des commissions ; — 8. Questions soustraites aux commissions : l'art. 14 § 2 du Règlement intérieur ; utilité de cette disposition ; — 9. Importance du rôle des commissions, caractère exceptionnel de la disposition de l'art. 14 § 2 ; les incidents de 1926. ; — 10. Prévention des délégués contre la « procédure immédiate » ; — 11. Les négociations « privées » ; importance du rôle des commissions au point de vue de l'égalité des Etats dans l'Assemblée ; — 12. Le caractère « délibérant » des commissions et la proposition norvégienne de 1932.

§ I. — ORIGINE ET NOMBRE DES COMMISSIONS.

1. En 1920, à la deuxième séance plénière de l'Assemblée¹, quelqu'un ayant proposé de rendre un hommage public à la mémoire de J.-J. Rousseau, le délégué du Canada, M. Doherty, protesta.

Il protesta, non pas contre l'idée, mais contre la procédure : la proposition avait été soumise directement à l'Assemblée, sans avoir fait l'objet d'une étude préalable.

1. A. 1920, P., 43.

Des « commissions », concluait M. Doherty, permettaient d'éviter des surprises de ce genre.

C'est ainsi que, pour la première fois, se manifestait au sein de l'Assemblée, le besoin d'une organisation du travail qui permît de ne prendre de décisions que sur des questions déjà examinées et préparées.

Cette nécessité semble avoir été comprise et admise par tous les représentants des Etats-Membres qui assistèrent à la première session de l'Assemblée. Lorsque M. Hymans (Belgique), qui présidait, eut annoncé qu'à l'avenir « les propositions devront lui être régulièrement soumises afin d'être renvoyées à l'étude des commissions compétentes », personne ne souleva d'objection.

2. A une autre séance, ayant groupé dans un ordre logique les questions qui figuraient à l'ordre du jour de l'Assemblée, M. Hymans proposa le renvoi de chacune des catégories ainsi obtenues à autant de commissions à instituer par l'Assemblée. M. Hanotaux (France) synthétisa ces propositions en quelques formules heureuses ¹ : à la commission n° 1, les questions relatives à l'organisation générale de la Société (amendements au Pacte, Règlement intérieur de l'Assemblée, etc...) ; à la commission n° 2, celles relatives aux organisations techniques (organisations nécessaires pour l'exercice des fonctions confiées à la Société des Nations par le Pacte) ; à la commission n° 3, l'organisation judiciaire de la Société (adoption du statut de la C. P. J. I.) ; à la commission n° 4, l'organisation financière. Deux autres commissions, enfin, s'occuperaient, la cinquième, de l'admission des nouveaux Membres dans la Société, la sixième, des armements et des mandats.

En 1921, la commission de la cour de justice ne fut pas reconstituée : l'Assemblée devait seulement, cette année-là, procéder à l'élection des juges. Elle laissa à son Bureau le soin d'en préparer les détails. La troisième commission se vit attribuer les questions relatives aux armements.

Par contre, il sembla nécessaire de décharger la com-

1. A. 1920, P., 49.

mission à laquelle avait été dévolue, l'année précédente, toute l'activité « technique » de la Société. On fit une distinction entre les « questions d'ordre humanitaire et celles qui se reliaient plus étroitement au fonctionnement des organisations techniques ». Les premières (questions générales et humanitaires) furent mises à l'ordre du jour de la cinquième commission. Les autres (questions techniques) restèrent de la compétence de la seconde. L'admission des Membres nouveaux passa à la sixième commission qui conserva sa compétence en matière de mandats.

Ainsi se trouva définitivement constitué, dès l'année 1921¹, le système des six commissions de l'Assemblée.

3. En 1932, des « raisons d'opportunité » conduisirent à la constitution de cinq commissions seulement.

Cette année-là, en effet, la conférence pour la réduction et la limitation des armements s'était saisie de toutes les questions relatives aux armements qui, dans les sessions précédentes de l'Assemblée, avaient été soumises à la troisième commission. Dans ces conditions, il parut au Bureau de l'Assemblée « que l'Assemblée ne jugerait pas utile de confier à une commission le soin de délibérer sur les mêmes sujets »².

Il ne s'agissait là que d'une proposition de sursis. « Si, dans la suite, ajouta le président, il pouvait se révéler utile de constituer cette commission, je ferai immédiatement des propositions à l'Assemblée dans ce sens »³. »

Pendant plusieurs années, la troisième commission ne fut point reconstituée.

En 1933, on constata que « les questions relatives à la réduction des armements sont encore l'objet d'études et de négociations au sein des organes créés par la conférence... »⁴.

En 1934, on estima que la conférence « a suspendu ses travaux dans des conditions qui ne peuvent que conduire l'Assemblée à juger plus opportun, cette année encore, de

1. A. 1921, P., 34.

2. A. 1932, P., 29.

3. *Id.*

4. A. 1933, P., 32.

ne point charger l'une de ses commissions de délibérer sur les mêmes sujets dont la conférence demeure saisie » ¹.

Cette décision fut renouvelée en 1935, étant donné « l'analogie des circonstances » ².

3 bis. A la XVII^e session de l'Assemblée, en 1936, le Bureau de l'Assemblée avait proposé de nouveau, après quelque hésitation, une décision négative, lorsque les délégations du Danemark, de Finlande, de Norvège, des Pays-Bas et de Suède, déclarèrent « appuyer la suggestion déjà discutée au sein du Bureau de l'Assemblée de faire constituer la troisième commission en vue d'examiner les possibilités de reprendre ses travaux » ³.

L'Assemblée décida alors, sur proposition du Bureau, de constituer la troisième commission « pour permettre un échange de vues sur l'aspect actuel du problème du désarmement » ⁴. Le président de la troisième commission, M. Lange (Norvège), exprima le souhait « que les délibérations de la commission serviront de préface utile aux travaux du Bureau » (de la conférence au désarmement) ⁵.

Il n'appartient pas à la troisième commission, dit M. Paul-Boncour (France), « de développer ni de proposer un programme, mais de procéder à un échange de vues pour rompre le silence de la Conférence du Désarmement » ⁶.

4. Abstraction faite de la période de 1932 à 1936, durant laquelle la troisième commission ne fut pas constituée, l'Assemblée se divise donc à chacune de ses sessions ordinaires en six commissions qui sont et ont respectivement les compétences suivantes :

1. A. 1934, P., 32.

2. A. 1935, P., 37.

3. A. 1936, P., 8^e séance, J. A., p. 56.

4. A. 1936, CIII, 1^{re} séance, J. A., p. 95.

5. *Id.*, p. 96.

6. A. 1936, CIII, 2^e séance, J. A., p. 131.

Première Commission : Questions constitutionnelles et juridiques.

Deuxième Commission : Questions techniques.

Troisième Commission : Questions relatives aux armements.

Quatrième Commission : Questions administratives et financières.

Cinquième Commission : Questions humanitaires.

Sixième Commission : Questions politiques.

4 *bis*. A la suite des échecs subis par la Société dans l'affaire du conflit italo-éthiopien, l'Assemblée inscrivit à l'ordre du jour de sa XVII^e session, en 1936, la question de la « mise en œuvre des principes du Pacte ». Mais, étant donné, sans doute, l'étendue et la gravité du problème, elle décida de soustraire ce dernier à l'examen de l'une ou l'autre des six commissions existantes, et de créer une nouvelle commission générale « au sens de l'article 14 du Règlement intérieur ».

En ouvrant la première séance de cette septième commission, le Secrétaire Général de la Société indiqua qu'il s'agissait d'une « commission plénière de l'Assemblée. La seule différence qu'elle ait avec les autres est qu'au lieu de porter des numéros, elle a pour titre « Commission générale »... Par ailleurs, elle suit les règles de procédure habituelles. »

§ 2. — ROLE ET IMPORTANCE DES COMMISSIONS.

5. « L'Assemblée, dit l'article 14 du Règlement intérieur, décidera la création de commissions pour *l'étude* des questions figurant à l'ordre du jour... L'Assemblée ne *statue*... en séance plénière, qu'après dépôt et distribution d'un rapport d'une commission... »

Les commissions étudient, examinent ; l'Assemblée, en séance plénière, décide. Ces termes ont été, en 1920, commentés¹ par M. Viviani (France) : « A quoi sert une

1. A. 1920, P., 83-84.

commission ? A élaborer le travail qui doit être apporté devant l'Assemblée, à rechercher la solution la plus pratique. C'est seulement lorsque la commission a trouvé cette solution... que, sur cette solution, l'Assemblée plénière se prononce en connaissance de cause... *Rien n'est plus simple que de copier*, car nous ne pouvons mieux faire que ce qui se fait dans toutes les assemblées ; à la base du travail parlementaire se trouve la commission ; le rapporteur, interprète de cette commission, fait connaître par son rapport ce qui a été discuté et résolu en commission. L'assemblée est saisie du rapport, le discute et, dans sa souveraineté, elle proclame sa décision. »

6. Une remarque — qui éclaire, semble-t-il, toute l'évolution ultérieure — nous permet de préciser davantage l'importance que l'on a voulu, dès l'origine, assigner au rôle préparatoire des commissions. La sous-commission chargée de rapporter sur le Règlement intérieur de l'Assemblée avait proposé à l'article 14 : « l'Assemblée ne *discutera* des questions à l'ordre du jour en séance plénière qu'après dépôt et distribution d'un rapport d'une commission. »

M. Munch (Danemark) fit remarquer ¹ que le mot « discuter » est trop fort pour caractériser l'action de l'Assemblée relative aux rapports présentés par les commissions. M. Ferraris (Italie) proposa ² : « l'Assemblée ne prendra aucune décision... » Le texte définitif fut : « l'Assemblée ne *statue*... »

Ces simples détails de rédaction indiquent une tendance d'où naîtra par la suite une des caractéristiques essentielles de la méthode de travail de l'Assemblée : on réservera aux commissions une sorte de monopole du travail effectif, le soin d'apporter aux décisions à prendre un maximum de préparation ; on évitera ainsi dans la plus large mesure possible tout ce qui pourrait paraître, en séance plénière, au détriment du prestige de l'Assemblée, improvisation ou remise en discussion des résultats obtenus.

1. A. 1920, CI, 26.

2. *Id.*

7. Dans leur travail de préparation des actes de l'Assemblée, les commissions jouissent d'un grand degré d'autonomie. Elles seules, sauf cas exceptionnels, ont compétence pour élaborer les solutions et préparer les décisions. Elles doivent le faire en toute liberté ; l'Assemblée ne peut officiellement leur donner aucune directive.

D'après le règlement provisoire de 1920, chaque président de commission devait, un jour au plus après son élection, faire à l'Assemblée, en séance plénière, un exposé objectif et général de l'ensemble des questions à l'ordre du jour de la commission. Les délégations qui le désiraient pourraient, aussitôt après, présenter leurs observations à l'Assemblée. M. Viviani (France) s'éleva fortement contre cette conception ¹ : « L'opinion personnelle d'un président, si éminent soit-il, n'a aucun intérêt... Ce qui importe, c'est l'opinion de la commission ». Quand on aura perdu de nombreux jours à entendre des discours prématurés, « on ira s'enfermer dans le silence des commissions pour y reproduire les impressions de séance recueillies ici après chaque discours... Quelle liberté laissez-vous aux commissions, qui doivent rester libres de vous apporter les solutions qu'elles ont recherchées dans le sang-froid et dans le calme, et grâce à la collaboration de leurs membres ? »

L'Assemblée approuva le rapport et supprima la proposition incriminée.

8. Cependant, la règle qui fait des commissions les auxiliaires nécessaires des actes ordinaires de l'Assemblée n'est pas absolue. Le Règlement lui-même a voulu réserver à l'Assemblée, dans des cas dont elle est en principe seule juge, la possibilité d'examiner directement certaines questions. En 1920, sur proposition de M. de Alvear² (Portugal), on a ajouté à l'article 14 § 2 du Règlement intérieur, qui stipule l'obligation pour l'Assemblée de ne statuer que sur le rapport d'une commission, l'amendement sui-

1. A. 1920, P., 83-84.

2. A. 1920, CI., 26.

vant : « ... à moins que l'Assemblée n'en décide autrement à la majorité des deux tiers ».

Cette disposition présente une certaine utilité. Il est des points de l'ordre du jour de l'Assemblée qui intéressent exclusivement la procédure de l'Assemblée plénière et pour lesquels le renvoi au Bureau de l'Assemblée (appelé aussi parfois Commission Générale) paraît mieux indiqué. Il en est ainsi, notamment, pour la désignation d'un membre de la C. P. J. I., pour l'élection des membres non permanents du Conseil, etc...

« Ces questions, disait par exemple en 1928, le président de l'Assemblée ¹, à propos de l'élection des Membres non permanents du Conseil, paraissent nécessiter un examen préalable du Bureau qui devrait être prié de présenter à l'Assemblée des suggestions sur la procédure à suivre... » Quelques jours plus tard, le Bureau faisait adopter par l'Assemblée la résolution suivante : « L'Assemblée décide... que les dispositions transitoires de 1926... sont également applicables aux élections de 1928. En application de l'article 14 § 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée, cette résolution est adoptée sans être renvoyée à une commission. »

De même pour les questions sur lesquelles l'unanimité existe d'avance dans l'Assemblée. En ce cas, ce sont parfois les délégations elles-mêmes qui demandent l'application de l'art. 14 § 2.

Le projet de résolution concernant l'union européenne, déposé en 1930 par le gouvernement français au nom de 45 délégations, se termine ainsi ² : « Les délégations sous-signées, en saisissant l'Assemblée du projet de résolution qui précède, ont l'honneur de prier le président de vouloir bien appeler l'Assemblée à se prononcer sur son adoption, sans formalités préalables, dans les conditions prévues à l'article 14 § 2 du Règlement intérieur. » En séance plénière, personne n'ayant demandé la division, le président constata que l'Assemblée « entend se prononcer par une déci-

1. A. 1928, P., 32.

2. A. 1930, P., 118.

sion unique, et sur l'inscription à l'ordre du jour de ce projet de résolution, et sur son adoption sous la forme qui vient de nous être proposée ». La résolution fut adoptée immédiatement, à l'unanimité.

9. L'obligation de délibérer en commission présente de sérieux avantages. Elle assure, grâce à la publicité et à la réglementation des réunions, le contrôle de toutes les propositions. Elle garantit aux délégations le droit, théoriquement égal pour toutes, de participer à l'élaboration des décisions.

C'est pourquoi la disposition de l'article 14 § 2 garde un caractère absolument exceptionnel. Enlever à une commission, même dans la forme juridique de cet article, l'étude d'une question importante, c'est diminuer nécessairement le contrôle et la garantie qui sont un des principaux avantages des commissions. Le danger a été bien aperçu, dans le cas suivant, par plusieurs délégués, qui prirent énergiquement la défense de la procédure normale.

En 1926, le Bureau de l'Assemblée avait proposé à l'Assemblée de décider qu'elle statuerait sur plusieurs points de l'ordre du jour (désignation de l'Allemagne comme Membre permanent du Conseil, augmentation du nombre des sièges non permanents), sans renvoi préalable à une commission. « La règle est bien, expliqua M. Motta (Suisse) au nom du Bureau ¹, que tout objet se présentant aux décisions de l'Assemblée doit être traité préalablement dans une de ses commissions. L'article 14 alinéa 2 du règlement prévoit cependant, que l'Assemblée votant à la majorité des deux tiers peut aborder et traiter un objet par procédure immédiate, c'est-à-dire sans renvoi préalable à l'une de ses commissions. Nous vous demandons de faire usage de cette faculté souveraine. Nous vous le demandons parce que l'usage de notre procédure ordinaire semble, dans le cas dont il s'agit, inutile. Il semble, par contre, que l'usage de la procédure immédiate soit commandé par les circonstances. » L'orateur ajoutait d'ail-

1. A. 1926, P., 31.

leurs cette réserve caractéristique : « Si l'usage de cette procédure immédiate devait, en quoi que ce soit, diminuer la liberté de l'Assemblée, le Bureau n'aurait pas eu à vous présenter sa proposition. Nous tenons, en effet, à ce que les questions de fond posées soient discutées dans toute la liberté et toute la dignité de l'Assemblée. »

M. Loudon (Pays-Bas) protesta avec vigueur¹ : « J'estime que cette procédure force la main à l'Assemblée et que même en s'y soumettant à titre exceptionnel... l'Assemblée a le droit et le devoir d'en exprimer son profond désappointement ». De son côté le Dr Nansen (Norvège) déclara² : « On nous demande, aujourd'hui, d'accepter (la proposition) sans aucun débat, sans qu'il nous soit possible de discuter la question à fond. Je désire insister sur le fait que 15 membres seulement sur 55 ont eu la possibilité d'exprimer leur opinion sur cette proposition, soit dans la commission spéciale que le Conseil a constituée, soit au Conseil lui-même, soit par voie de communication écrite. C'est ce matin pour la première fois que 40 membres de la Société ont l'occasion d'exprimer leur avis et cependant on nous demande d'accepter... sans avoir le temps d'examiner, et, en fait, à première vue. Nous comprenons les raisons invoquées par ceux qui insistent sur cette procédure, mais nous avons le sentiment qu'elle porte atteinte à la pleine liberté des membres de l'Assemblée et que, si on l'acceptait comme précédent, elle pourrait constituer une menace sérieuse pour le fonctionnement futur de la Société des Nations. »

M. Löfgren (Suède) exprima³ « l'ardent espoir que cette exception qui a été faite à la procédure habituelle ne servira pas de précédent pour l'avenir ».

10. L'expérience a provoqué une certaine méfiance chez les délégués contre les dispositions qui, à l'instar de l'article 14 § 2, visent à la possibilité de soustraire telles questions à la critique préalable des commissions et de les sou-

1. A. 1926, P., 33.

2. *Id.*, 34.

3. *Id.*, 35.

mettre directement à l'Assemblée au moyen de la « procédure immédiate ».

En 1928, la commission de contrôle avait apporté d'importants amendements dans le règlement financier de la Société. Elle proposa à l'article 14 du Règlement intérieur de l'Assemblée l'amendement suivant ¹ : « L'Assemblée, en séance plénière, peut, par un vote pris à la majorité des deux tiers, suspendre l'application du règlement financier sans renvoyer la question à une commission. »

M. Van Eysinga (Pays-Bas) exprima ses doutes ² : « ... ce texte, dans sa rédaction actuelle, permet à l'Assemblée de voter un crédit sans avoir consulté la quatrième commission ni la commission de contrôle... S'il était sûr que cette disposition ne sera appliquée que dans des cas véritablement exceptionnels, M. Van Eysinga ne verrait certainement aucune objection à lui faire. Mais ne doit-on pas compter avec les effets de l'enthousiasme que soulèvent parfois certains beaux discours au sein de l'Assemblée et à la suite desquels les considérations d'ordre purement financier risquent un peu d'être négligées ? »

Une sous-commission de la quatrième commission supprima l'adjonction proposée à l'article 14. « On éviterait ainsi, expliqua M. Reveillaud (France) ³, de conférer à l'application de la suspension envisagée ce caractère de généralité » qui avait soulevé des objections.

11. A l'extension abusive de l'article 14 § 2 du Règlement de l'Assemblée, on peut rattacher la pratique des négociations séparées et secrètes, visant à réaliser tels accords en dehors des procédures organisées ; ces accords, présentés sous forme de projets de résolution par un grand nombre de délégations, échappent, pratiquement, à la garantie qui résulte d'une délibération régulière et publique au sein des commissions.

Nous trouvons un exemple frappant de ce procédé à propos de l'admission de l'U. R. S. S. dans la Société des

1. A. 1928, CIV, 138.

2. *Id.*, 11-12.

3. *Id.*, 85.

Nations, en 1934¹. M. de Valera (Irlande) déclara en séance plénière : « Depuis notre arrivée, cette question constitue, pour ainsi dire, l'unique sujet des conversations entre les délégués... je me rends compte des difficultés et je n'ignore pas que de nombreuses questions doivent faire l'objet de négociations et de conversations privées avant qu'un accord public puisse intervenir, mais je suis persuadé que la prolongation au delà d'un certain point, de ces négociations privées, peut aller à l'encontre du but visé... Si l'on continue à élaborer un texte après l'autre pour recueillir des signatures, on n'obtiendra qu'un seul résultat, celui de faire naître des soupçons et de donner l'impression que des intrigues se nouent... Certains Etats ne sont pas disposés à voter en faveur de la Russie. Ces Etats ont le droit d'exprimer leurs opinions, et toute invitation ou procédure qui aurait pour effet de priver l'un quelconque de ce droit, serait, à mon avis, indigne d'être même envisagée par la Société des Nations... Si une question de procédure se pose, n'avons-nous pas la sixième commission par exemple, au sein de laquelle toute la question de procédure peut être dûment examinée en présence de toutes les délégations, au lieu de faire l'objet de conciliabules dans une chambre d'hôtel ? »

Lorsque l'unanimité est réalisée, concluait M. de Valera, « on ne porte atteinte à aucun droit, en s'écartant de la procédure normale, mais *lorsque l'unanimité n'existe pas, on ne peut renoncer à suivre la procédure normale qu'aux dépens de certains Membres de la Société des Nations et, à mon avis, c'est là une chose qu'il ne faut jamais faire* ».

12. De pareils faits ne sont pas nouveaux. Déjà en 1932, on avait tenté de réagir². « On conçoit, avait expliqué la délégation norvégienne, que des propositions puissent être présentées par un nombre si considérable de signataires que les autres membres de la Société se trouvent exposés à une pression morale et qu'ils hésitent à exprimer leurs

1. A. 1934, P., 41-42.

2. A. 1932, CI, 44.

hésitations, et leurs doutes, quant à l'opportunité de la mesure envisagée. Une proposition signée par plus de la moitié des membres présents à l'Assemblée aurait en somme pour effet de trancher d'avance la question. » Il convient, déclara de son côté M. Cahan, délégué du Canada, d'éviter toute procédure qui pourrait laisser croire au public que les décisions de l'Assemblée peuvent être déterminées à l'avance, sans discussion publique, au cours de conversations et de négociations particulières ou d'accords privés entre un nombre important de ses membres. » Il estima essentiel de conserver aux commissions de l'Assemblée « leur réputation d'organes délibérants ». M. Hambro (Norvège) ¹ rappela « l'article essentiel du règlement intérieur, qui prévoit que toute proposition devra faire l'objet d'une délibération et qui tend, par suite, à rendre impossible le vote par surprise d'une décision... » ; il ne faut pas « voter à l'Assemblée des résolutions dont l'adoption n'aurait pas été précédée du rapport de la commission compétente prévu par le règlement intérieur ou même de la distribution d'un texte aux délégations. C'est là une disposition essentielle du règlement intérieur qui a été fréquemment violée... c'est dans les commissions que les délégations ont l'occasion d'exposer leurs arguments pour ou contre une proposition et non à l'Assemblée lorsque cette proposition n'a pas été examinée par l'organe compétent. »

En conclusion, la délégation norvégienne proposait deux amendements au Règlement intérieur, qui, après quelques légères modifications, furent adoptés par l'Assemblée.

Depuis lors, aucune proposition d'inscrire une question nouvelle à l'ordre du jour, ni aucun projet de résolution, amendement ou motion, ne peuvent être signés par plus de 15 membres de la Société. (Règlement intérieur, article 4 § 4 *bis* et article 17 § 1 *bis*.)

1. A. 1932, CI, 12.

CHAPITRE II

Composition et organisation des Commissions.

SOMMAIRE

§ 1. — COMPOSITION DES COMMISSIONS.

13. L'égalité de représentation, dans les commissions de l'Assemblée, des Etats-Membres de la Société : origine et fondements du principe ; — 14. Conséquence du principe : l'unité de représentation et de vote ; — 15. La représentation des petits Etats dans les Commissions : la proposition française de 1924 ; — 16. Les conseillers techniques ; — 17. La « compétence » au sein des commissions de l'Assemblée ; — 18. La participation des délégués-femmes aux travaux des commissions ; — 19. Variabilité de la composition des commissions ; — 20. Conséquences de la qualité de « représentants » des membres des commissions ; mesure dans laquelle ils engagent leurs gouvernements ; exemples ; — 21. Les cas douteux ; nécessité d'une liaison plus étroite entre les gouvernements des Etats-Membres et leurs délégués à l'Assemblée.

§ 2. — CONSTITUTION ET BUREAU DES COMMISSIONS.

22. Moment de la constitution des commissions ; importance de cette constitution pour la constitution de l'Assemblée ; — 23. Procédure ; — 24. Le bureau de la commission ; — 25. L'élection du président et du vice-président ; — 26. La prépondérance des petits Etats dans les bureaux des commissions de l'Assemblée ; — 27. Le choix du président ; — 28. Influence des considérations de prestige ; — 29. La proposition norvégienne de 1935 : les comités de candidatures. L'adoption de cette proposition en 1936 : l'article 7 *b* du Règlement intérieur ; — 30. Indépendance relative des commissions à cet égard ; les réélections ; — 31. La représentation féminine aux bureaux.

32. Fonctions du bureau ; — 33. Liaison avec le Bureau de l'Assemblée ; — 34. Liaison entre les commissions de l'Assemblée ; — 35. Direction des débats.

§ 3. — LE SECRÉTARIAT.

36. Le recrutement des secrétaires des commissions ; — 37. Fonctions du Secrétariat se rapportant au fonctionnement de l'Assemblée ; — 38. Rôle politique.

§ 1. — COMPOSITION DES COMMISSIONS.

13. Le principe de l'égalité juridique des Etats, qui a inspiré les dispositions du Pacte relatives à la composition de l'Assemblée (représentation à l'Assemblée de chaque Membre de la Société), domine également l'organisation des commissions : tous les Membres de la Société peuvent se faire représenter, dans chacune des commissions de l'Assemblée, par un délégué ou un délégué suppléant, et par des conseillers techniques.

D'après l'article 3 § 4 du Pacte, chaque Membre de la Société ne peut compter plus de trois représentants dans l'Assemblée. Il parut nécessaire, dès 1920, de permettre la désignation de représentants suppléants. M. Hagerup (Norvège) fit remarquer¹ que c'est surtout dans les commissions qu'un tel droit aura une portée pratique. En effet, « quiconque a pris part à des conférences internationales n'ignore pas que les questions de fond ne peuvent être discutées d'une manière approfondie en Assemblée Générale. C'est au sein des commissions que les questions sont approfondies avec le plus de soin. Celui qui n'a pas assisté aux séances des commissions ne peut facilement en Assemblée plénière défendre un avis différent des vues qui sont exprimées dans un rapport de commission ». Or, « il existe six commissions, mais chaque Etat n'est représenté ici que par trois délégués. Chacun des délégués pourra donc faire partie de plusieurs commissions. Les délégués qui seraient ainsi inscrits dans plusieurs commissions ne pourraient participer aux travaux de toutes. Il faut pourtant, si nous voulons aboutir en temps utile, que les différentes commissions puissent travailler en même temps, d'où la nécessité de procéder à la désignation de suppléants. »

M. Van Karnebeek (Pays-Bas) fit valoir une autre considération² : « il s'agit de savoir comment nous ferons la meilleure besogne. Il faudrait, pour cela, une méthode

1. A. 1920, P., 67.

2. *Id.*, 68.

permettant à chaque délégation d'apporter... le fruit de ses études, l'exposé de sa manière de voir spéciale, au sein des commissions. De cette manière, nous pourrions peut-être éviter certaines discussions superflues dans l'Assemblée même... »

Le délégué néerlandais ajouta : « Je conçois que cette représentation ne serait pas obligatoire et qu'elle ne serait appliquée que dans la mesure où les Etats seront intéressés aux questions traitées dans les commissions. Si les questions en discussion dans les commissions n'intéressent pas les Etats ils ne se feront pas représenter ; dans le cas contraire, ils auront la faculté... d'assurer leur représentation. »

Ces citations nous paraissent contenir en résumé les principes qui ont inspiré en cette matière les Membres de la Société : préparation complète au sein des commissions des décisions à prendre ; garantie assurée aux délégations, d'une participation égale à tous les travaux des commissions.

14. L'égalité des Etats dans les commissions serait compromise si plusieurs représentants appartenant à la même délégation, personnages peut être très influents, avaient le droit de participer simultanément aux travaux d'une même commission. Le président de l'Assemblée avait déjà affirmé¹ en 1920 : « Nous ne pouvons admettre qu'un pays soit représenté dans une commission par deux délégués, c'est-à-dire par un délégué et un suppléant ». Un délégué peut seulement « se faire représenter par un suppléant dans une commission à laquelle il s'intéresse peut-être moins qu'à une autre. » L'article 14 § 3 du Règlement intérieur décide que chaque délégation ne peut désigner qu'un seul délégué (ou suppléant), par commission.

Cette disposition n'interdit pas, évidemment, la présence matérielle simultanée de deux délégués, ou d'un délégué et d'un suppléant dans une commission. Mais, « le titulaire étant présent, le suppléant ne peut que l'assister ». (Règlement intérieur, article 6 § 3.)

1. A. 1920, P., 158.

15. L'égalité de fait, dans la participation aux travaux des commissions, peut être rompue d'une autre façon : il arrive que des délégations, de petits Etats en particulier, soient trop peu nombreuses pour avoir un représentant dans chaque commission. En 1924, la délégation française a pensé remédier à cette situation en instituant une sorte de vote par procuration. Elle proposait d'insérer dans le Règlement intérieur l'amendement suivant ¹ :

« Tout délégué qui ne peut assister à une séance peut s'y faire représenter par le délégué d'un autre membre de la Société. Le même délégué ne peut voter pour plus de deux membres ».

Cet amendement, expliqua M. Rolin (Belgique), rapporteur ², « était inspiré par le désir généreux de venir en aide aux petits pays qui ont peu de représentants à Genève ». Cependant, la proposition française fut rejetée, « car il faut éviter d'accepter des mandats dont la preuve devrait être éventuellement exigée et dont les termes pourraient faire l'objet de discussions ».

16. Aucune limitation n'a été édictée par le Règlement intérieur pour la catégorie des membres des commissions désignée sous l'appellation de « conseillers techniques ». D'après l'article 6 § 4, « les délégations peuvent, dans les commissions, désigner des remplaçants..., ainsi que des experts techniques », et l'article 14 § 3 stipule que « chaque délégation peut désigner... des conseillers techniques pour chaque commission. »

17. D'ailleurs, un trait caractéristique de la composition des commissions de l'Assemblée, c'est la dose de « compétence » qu'elles recèlent.

Qu'ils soient « représentants » au sens strict, des Etats-Membres de la Société, représentants suppléants ou adjoints, conseillers techniques, les membres des délégations répartis dans les commissions de l'Assemblée sont,

1. A. 1924, CI, 97.

2. *Id.*, 24.

ou sont devenus, à des titres divers, de véritables « techniciens ». Cela s'explique par la nature des travaux des commissions ; par la compétence spéciale résultant pour de nombreux délégués de leur participation à d'autres travaux de la Société des Nations ; enfin par l'expérience que possèdent un certain nombre d'entre eux, du travail des commissions de l'Assemblée.

18. A la même idée se rattache la participation des femmes aux travaux des commissions de l'Assemblée. En 1932¹, il fut rappelé que la Roumanie, le Danemark, les Pays-Bas, le Canada, avaient depuis très longtemps adjoint chaque année des femmes à leur délégation. « Il n'est pas douteux, déclara M^{lle} Forchammer (Danemark), que dans les pays dont les délégations comprennent des femmes, il est beaucoup plus facile d'intéresser les femmes aux travaux de la Société des Nations. »

M^{me} Malaterre-Sellier (France) estima leur présence « presque indispensable à la cinquième commission de l'Assemblée » (commission des questions sociales et humanitaires). Elle proposa de rappeler à tous les Etats-Membres « les obligations contenues dans l'article 7 du Pacte qui impliquent que les gouvernements de tous les Etats-Membres nomment des femmes dans leurs délégations participant aux travaux de l'Assemblée ».

Cette idée se heurta à de fortes résistances. En de telles matières, en effet, comme le déclara M. Dollfuss (Suisse), « il est impossible de ne pas tenir compte de l'opinion publique. » L'Assemblée se contenta de rappeler aux Etats l'article 7 du Pacte, « qui envisage la possibilité pour les gouvernements des Etats-Membres de nommer des femmes compétentes, dans leurs délégations à l'Assemblée ».

19. Enfin, la composition des commissions au cours d'une même session n'est pas nécessairement fixe. Il arrive fréquemment qu'un délégué n'est désigné par

1. A. 1932, CVI, 11 à 14, et 26-27.

son gouvernement que pour certaines questions de l'ordre du jour ; il n'est pas rare non plus de voir des délégations, pour des raisons d'opportunité ou de commodité, substituer au représentant primitivement désigné pour siéger dans une commission, un autre délégué ¹.

20. Le caractère essentiel des membres des commissions, c'est d'être des représentants d'Etats. Choisis et nommés par les Gouvernements, ils ont, en principe, mandat au sein de chaque commission et au regard de chaque question de l'ordre du jour, de faire prévaloir une politique. Le problème se pose de savoir dans quelle mesure les actes des membres des commissions de l'Assemblée peuvent être considérés non comme la traduction des opinions personnelles de leurs auteurs, mais comme l'expression authentique des intérêts, sentiments, volontés des gouvernements qui les ont délégués, et comme engageant dès lors la responsabilité de ces gouvernements.

La solution, nous semble-t-il, doit être cherchée dans la direction suivante : puisque les délégués à l'Assemblée, répartis dans les commissions, représentent des gouvernements, c'est, — dans la mesure où ils ont reçu des instructions et où ils agissent conformément à ces instructions —, la responsabilité de leur gouvernement et non point la leur qui se trouve engagée.

Par contre, si en une matière déterminée ils ne possèdent point d'instructions, — par exemple lorsqu'une question nouvelle est mise à l'ordre du jour de l'Assemblée et qu'ils ne peuvent en référer à leur gouvernement —, ils doivent, ou s'abstenir, ou indiquer expressément que leurs paroles et leur vote n'engagent qu'eux-mêmes.

C'est conformément à cette doctrine que, par exemple, M. Rappard (Suisse) annonce en 1929 à la sixième commission ² qu'il parle « en tant que membre de la commission des mandats et non pas en tant que délégué

1. *Exemples* : A. 1925, CII, 10, 20, 49 ; A. 1926, CII, 8, etc.

2. A. 1929, CVI, 25.

suisse. Il n'a, d'ailleurs, pas reçu d'instructions à cet égard. »

En 1930, à la troisième commission, M. Tumedei (Italie) « précise qu'il a voté sous sa propre responsabilité », et Sir Thomas Wilford (Nouvelle-Zélande) déclare ¹ : « Etant donné la distance qui me sépare de mon pays, il m'est impossible de consulter mon gouvernement en ce qui concerne la nouvelle proposition. Aussi, la délégation de la Nouvelle-Zélande s'abstiendra-t-elle de voter. »

Le même délégué avait dit en première commission ² : « La plupart des délégués de cette commission ont l'avantage d'être en relations téléphoniques avec leur gouvernement, et ceux qui ne peuvent le faire ont la chance, à l'exception de moi-même, en qualité de représentant de la Nouvelle-Zélande, d'avoir leur premier ministre ici à Genève... j'ai les mains liées par ce qu'il ne m'a pas été possible de consulter ceux dont je reçois les instructions... *il m'est tout à fait impossible, étant sans instructions quant aux amendements que l'on espère soumettre à l'Assemblée, de les accepter ou de les rejeter.* »

En 1933, la deuxième commission, mise en face d'une question nouvelle — concours à prêter par les Etats au placement des réfugiés venus d'Allemagne —, décida ³ « d'ajourner la discussion pour permettre aux délégations de demander des instructions à leurs gouvernements ».

21. Mais ces deux hypothèses (instructions précises sur tous les points ; absence totale d'instructions), sont loin d'enfermer toute la réalité. Il est des cas douteux où il serait difficile de préciser la portée juridique exacte des paroles ou des votes émis en commission.

En 1929, Sir Ewart Greaves (Inde) déclarait en première commission ⁴ n'avoir pas « d'instruction spéciale de son gouvernement, mais il est sûr qu'il est fondé à dire

1. A. 1930, CIII, 24.

2. A. 1930, CI, 62.

3. A. 1933, CII, 26.

4. A. 1929, CI, 45.

que ce dernier accueillerait avec sympathie la proposition... ».

En deuxième commission ¹, M. Stucki (Suisse), « sous la réserve que le gouvernement suisse n'a pas pu examiner à fond les questions importantes et compliquées qui sont à l'ordre du jour de la deuxième commission, indiquera brièvement l'attitude de la délégation suisse ».

De tels cas ne sont pas rares. Ayant un jour évoqué la responsabilité des membres des commissions comme représentants de leurs gouvernements, M. Rappard (Suisse) ajoutait ² : « il faut constater que *peu de délégations ont des instructions précises de leurs gouvernements sur toutes les questions*, qu'il est souvent assez difficile aux membres de la commission d'exprimer immédiatement les désirs des gouvernements qu'ils représentent et qu'il ne leur est pas toujours facile de consulter lesdits gouvernements, de même que ceux-ci ne peuvent, sur une question soumise inopinément, consulter les services compétents de leur administration ».

Il serait utile, dans bien des cas, que des liens plus étroits soient établis entre les gouvernements et leurs délégués à l'Assemblée. Il faut, disait déjà M. Rappard en 1929, faciliter le contact entre les administrations nationales et l'Assemblée ³. « Les réunions de l'Assemblée risquent d'y perdre en imprévu, mais il s'agit avant tout, non d'émouvoir l'opinion publique, mais de réaliser le progrès international. L'Assemblée peut être comparée à l'avant-garde d'une armée constituée par les Etats-Membres de la Société des Nations. Il est tout à fait légitime que cette avant-garde précède le gros de l'armée, mais il est indispensable que le contact entre les deux ne soit pas perdu. Or... le contact des délégations avec leurs gouvernements a été complètement perdu. Bien mieux, les commissions, que l'on peut comparer à des patrouilles, ont perdu contact avec l'avant-garde. Le résultat de cet état de choses c'est que les instructions reçues par les délé-

1. A. 1929, CII, 24-25.

2. A. 1934, CIV, 32.

3. A. 1929, CIV, 80.

gués n'ont plus aucune valeur lorsque vient le moment de voter, car les questions sur lesquelles on vote sont imprévues. *Dans ces conditions, les divers gouvernements et parlements peuvent ne pas se considérer comme liés par les décisions de leurs délégations. »*

§ 2. — CONSTITUTION ET BUREAU DES COMMISSIONS.

22. Aucun texte ne nous renseigne sur la manière dont sont constituées les commissions de l'Assemblée.

Rien ne s'oppose en théorie à ce que l'Assemblée constitue en son sein des commissions, à n'importe quel moment de la session. C'est ce principe que rappelait un jour le docteur Lange ¹ à propos de la non-constitution de la troisième commission : « D'après le règlement intérieur, l'Assemblée a le droit, à n'importe quel moment, de créer des commissions, et je me permets de suggérer qu'il soit bien entendu que la question de la création de nouvelles commissions permanentes sera laissée ouverte jusqu'à la fin du débat général, qui pourra apporter des éléments de nature à nécessiter la création d'une troisième commission. »

L'Assemblée a fait usage de cette latitude, en 1936 ; ce n'est en effet qu'à sa douzième séance plénière, tenue le jeudi 1^{er} octobre (onzième jour de la session) que l'Assemblée constitua la troisième commission. La même année, elle constitua une septième grande commission qui prit le nom de « commission générale », deux jours seulement avant la fin de la session ².

Mais il ne s'agit là que de cas exceptionnels : pratiquement, le premier point de procédure que règle chaque année l'Assemblée, c'est la constitution de ses commissions. Nous trouvons la raison indirecte de cette priorité dans l'article 7 du Règlement intérieur d'après lequel, le Bureau de l'Assemblée se compose, en même temps que d'un président et de six vice-présidents élus, « des prési-

1. A. 1933, P., 32.

2. Cf. *supra* n° 4 bis.

dents des commissions générales, qui sont, de plein droit, vice-présidents de l'Assemblée ».

La constitution de l'Assemblée elle-même se trouve ainsi liée à celle de ses commissions. Pour que l'Assemblée puisse entrer en fonctions, il est indispensable que les commissions, au plus tôt, se forment, se réunissent, et désignent leurs présidents respectifs.

23. Ces diverses opérations se déroulent suivant une procédure très simple : à la première séance de la session, le Secrétaire Général distribue des feuilles sur lesquelles les délégations portent le nom de leur représentant dans chacune des commissions de l'Assemblée.

Dès que ces feuilles ont été centralisées, les commissions sont convoquées (le jour même de l'ouverture de la session), pour procéder à l'élection de leurs présidents.

24. Les Commissions de l'Assemblée ne sont définitivement constituées que lorsque chacune d'elles est pourvue de son organe directeur : le Bureau de la Commission.

Ce dernier est composé essentiellement d'un président nommé par la commission (art. 14 § 4 du Règlement intérieur) et d'un vice-président que, depuis 1920, une pratique constante adjoint au président.

25. Les présidents des commissions sont élus à huis clos par les membres des commissions, dès le premier jour de la session.

Pour procéder à l'élection de leurs présidents, les commissions ne siègent jamais simultanément. Elles se réunissent aux heures fixées par le président de l'Assemblée, généralement à dix ou quinze minutes d'intervalle.

Le président de l'Assemblée, M. Hymans (Belgique) a expliqué, en 1920, les motifs de l'adoption de cette procédure devenue, depuis lors, traditionnelle ¹ : « Il sera impossible d'éviter que certaines commissions siègent simultanément ; mais, à coup sûr, elles ne le pourront pas pour

l'élection des présidents. Le premier jour, nous avons l'intention de convoquer successivement les commissions avec un certain intervalle entre chaque réunion, car *il sera intéressant, pour les membres de chaque commission, de connaître les choix qui auront été faits successivement, afin de pouvoir établir une répartition équitable entre les Etats.* »

Les règles de l'élection du président sont celles prévues par l'article 21 du Règlement intérieur :

1. Toute décision concernant des personnes est prise au scrutin secret.

2. Si aucun nom n'obtient la majorité au premier tour, on procède à un second tour, mais, dans ce cas, le vote ne portera plus que sur les deux candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de voix. En cas d'égalité, le candidat le plus âgé est élu.

Le vice-président est désigné à la première séance publique de la commission.

26. En pratique, le plus souvent, les présidents des commissions sont des représentants de petits Etats. Cela s'explique si l'on considère l'usage (dont on a proposé en 1935 et en 1936, sans résultats d'ailleurs, l'insertion formelle dans le Règlement intérieur), d'après lequel, parmi les six vice-présidents de l'Assemblée, élus par l'Assemblée, sont toujours compris les représentants des Etats à siège permanent au Conseil. Or, comme le disait M. Cassin (France) en 1935 ¹, *il ne faut pas « qu'une nation disposant au Conseil d'un siège permanent puisse jamais compter deux représentants au Bureau de l'Assemblée.* Pareille solution ne saurait être admise ». Cependant, la personnalité de tel délégué représentant une grande Puissance peut justifier son élection à la présidence d'une commission de l'Assemblée. « Ces fonctions, remarque M. Lange ², ont déjà été occupées par des personnalités éminentes telles que M. Scialoja (Italie), M. Léon Bourgeois (France), Lord Balfour (Grande-Bretagne) et M. Adatci (Japon). »

27. Les considérations qui, théoriquement, avant toutes

1. A. 1935, CI, 77.

2. *Id.*, 78.

autres, doivent inspirer le choix de la commission, ce sont les qualités personnelles de compétence et d'autorité du délégué appelé à la guider dans ses travaux.

Le président, suivant l'expression qu'employait un jour M. Reveillaud (France) ¹ doit être « placé à la tête de cette commission non par le hasard d'une haute situation, mais bien à cause de la connaissance approfondie du travail que l'on y accomplit ».

C'est conformément à cette doctrine, par exemple, que M. da Costa (Portugal) pouvait, en 1925 ², proposer « de désigner pour vice-président M. Raul Fernandes (Brésil), dont l'expérience dans les travaux difficiles de la première commission s'est montrée si précieuse depuis la première Assemblée de la Société des Nations ».

28. La multiplication de citations de ce genre ne suffirait pas à dissimuler que des motifs, qui ne se ramènent pas toujours à la nécessité d'assurer au bureau la présence des mieux qualifiés, viennent parfois inspirer dans leur choix les membres des commissions.

C'est que, en plus d'une charge et d'une responsabilité, la présidence constitue un poste d'honneur et un poste d'influence ; et la considération du prestige à acquérir ou à répartir peut, dans certains cas, contrebalancer les pures préoccupations de méthode.

On peut relever quelques symptômes de cet état d'esprit.

En 1923, à la cinquième commission, M. de Agüero Y Bethancourt (Cuba) proposa comme vice-président M. Chao-Hsin-Chu (Chine); M. Hosti (Finlande) proposa M. Murray (Afrique du Sud) ³.

On dut procéder, conformément au Règlement de l'Assemblée (art. 21), à un scrutin secret qui donna la majorité à M. Murray.

De telles difficultés ont été, en d'autres circonstances, résolues par la méthode classique de l'augmentation du

1. A. 1924, CIV, 82.

2. A. 1925, CI, 7.

3. A. 1923, CV, 8.

nombre des postes à pourvoir. En 1923, à la deuxième commission, deux noms ayant été mis en avant, M. Fernandes Y Medina (Uruguay) proposa « de nommer vice-présidents les deux membres dont les noms ont été présentés, ainsi que cela se fait dans diverses commissions ». Le président et plusieurs délégués s'étant ralliés à cette suggestion « qui ne semble pas présenter de difficultés d'ordre constitutionnel », M. le baron Beyens (Belgique) et M. Avramovitch (Yougoslavie) furent nommés par acclamations vice-présidents de la commission ¹.

Cette liberté laissée aux commissions dans l'organisation de leur bureau a permis à la cinquième commission, en 1928, d'adopter une proposition de M^{me} Hainari (Finlande) « qu'il y ait deux vice-présidents, afin que les femmes puissent également être représentées ». C'est ainsi que M^{lle} Forchammer (Danemark) fut élue vice-présidente concurremment avec M. Fotitch (Yougoslavie).

29. La tendance dont nous venons d'observer quelques effets n'est pas propre aux élections à la présidence des commissions ; on la retrouve dans toutes les élections, quelle que soit leur importance, auxquelles l'Assemblée est appelée à procéder tous les ans, lors de la session ordinaire. A ce sujet, la délégation norvégienne a fait, en 1935, une proposition d'ordre général ², mais que nous croyons devoir citer, car elle jette un certain jour sur l'élection des présidents des commissions. M. Lange (Norvège) exposa en première commission « certaines observations et propositions concernant les règles qui pourraient être appliquées chaque année pour les élections à l'Assemblée... la pratique parlementaire de la Norvège constitue peut-être un exemple intéressant de ce que l'on pourrait faire : un comité de candidatures prépare, sur la base d'une représentation proportionnelle, les listes de candidats pour le parlement, pour les commissions permanentes du parlement et pour les élections auxquelles procède le

1. A. 1923, CII, 9.

2. A. 1935, CI, 76.

parlement. C'est un système que l'Assemblée pourrait utilement adopter. Le comité serait désigné, non pas au début de chaque Assemblée, mais à la fin de l'Assemblée précédente. Il se réunirait avant l'Assemblée, recevrait les candidatures et établirait une liste de candidats, ce qui permettrait aux membres et à l'Assemblée elle-même de choisir librement. » Un tel comité « constituerait un progrès par rapport au système actuel ; il éliminerait l'élément du hasard et empêcherait la possibilité de marchandages regrettables ».

L'année suivante, M. Lange reprit sa proposition¹ : « Si, dit-il, l'idée de la création d'un comité de présentation des candidatures est adoptée, toutes les négociations qui ont lieu dans les couloirs avant et au moment de l'ouverture de l'Assemblée, en vue d'une entente sur les candidatures, deviendront inutiles. Des entretiens préparatoires sont nécessaires, mais ils doivent se poursuivre ouvertement. »

La proposition norvégienne donna lieu, en première commission, à « un débat très approfondi »². Finalement, elle fut adoptée avec quelques modifications par la première commission, qui fit voter par l'Assemblée la résolution suivante :

« A titre d'essai, l'Assemblée adopte la procédure suivante, laquelle, sauf décision contraire qui pourrait être prise dans l'intervalle, s'appliquera jusqu'à l'expiration de la session ordinaire de 1939 :

Article 7 b).

1. L'Assemblée constitue au début de chaque session un comité de onze membres auquel est confié la tâche de présenter des candidatures pour toute élection à des fonctions qui confèrent un siège au bureau.

2. Le président provisoire de l'Assemblée fait à celle-ci des propositions quant à la composition de ce comité.

3. Les membres de l'Assemblée et des commissions conservent la liberté de voter pour d'autres personnes que celles proposées par le comité.

1. A. 1936, CI, huitième séance, J. A., p. 163.

2. *Règlement intérieur de l'Assemblée* : rapport soumis à l'Assemblée par la première commission.

30. Il est nécessaire d'ajouter que dans les commissions de l'Assemblée, ce sont certainement les préoccupations de méthode qui l'emportent. En ce qui concerne les présidents des commissions, disait¹ en 1936 le Secrétaire Général de la Société, « ils constituent, au sein des commissions, un précieux élément de continuité. Chaque commission s'efforce, en effet, de choisir un président particulièrement désigné par sa compétence technique. »

Une commission est allée jusqu'à rompre avec la tradition d'après laquelle, dans une même commission, le bureau comprend toujours des représentants d'Etats différents. En 1932, le Jonkeer Beelaerts Van Blokland (Pays-Bas) et M. Limburg (Pays-Bas), tous deux membres de la délégation néerlandaise, furent élus respectivement président et vice-président de la première commission². M. Hambro (Norvège) tint à signaler que « c'est la première fois dans l'histoire de l'Assemblée de la Société des Nations qu'on nomme président et vice-président d'une commission deux personnalités appartenant à la même délégation. Il y voit un précédent qui, il l'espère, dissipera certains préjugés lorsqu'il s'agit d'élections à l'Assemblée. »

M. Rolin (Belgique) souligna l'importance de cette remarque. « La première commission a fait preuve de sa totale indépendance », et M. Limburg déclara voir dans ce vote « l'expression de ce libéralisme international qui est si cher à la Société des Nations. Le fait que la commission ne s'est pas crue empêchée d'emprunter à la délégation du même pays son président et son vice-président prouve que l'idée internationale fait de jour en jour des progrès ».

Ce libéralisme international trouve une expression plus significative encore dans le fait que, fréquemment, certains délégués ont été réélus membres du bureau, soit dans la même commission, soit dans des commissions

1. A. 1936, CI, huitième séance. J. A., p. 163.

2. A. 1932, CI, 7.

différentes. Contentons-nous de citer les cas les plus remarquables : M. Scialoja (Italie) fut à sept reprises différentes président de la première commission ; M. Limburg (Pays-Bas) en fut huit fois vice-président avant d'en être le président, en 1935 et en 1936 ; M. Veverka (Tchécoslovaquie) fut élu quatre fois sans interruption vice-président de la deuxième commission. M. Motta (Suisse) a été trois fois président de la première commission ; deux fois de la deuxième ; deux fois de la sixième.

31. Les femmes, qui, nous l'avons vu, prennent une certaine importance numérique dans les commissions, sont éligibles au bureau.

Le fait s'est produit pour la première fois en 1922 non sans une certaine hésitation, semble-t-il, de la part de la commission. Ce n'est, en effet, que par quinze voix contre quatorze à M. Frangulis (Grèce) que M^{lle} Bonnevie (Norvège) fut élue vice-présidente de la cinquième commission.

En 1930, la comtesse Apponyi (Hongrie) ayant été élue présidente de la cinquième commission fit remarquer ¹ que cette présidence était « occupée pour la première fois par une femme ». Jusqu'en 1936, seule la cinquième commission pratiquait l'élection des femmes à son bureau : elle a connu jusqu'à présent trois présidences et sept vice-présidences féminines. En 1936, pour la première fois, une femme, M^{me} Kluyver (Pays-Bas), a fait partie du bureau de la quatrième commission.

32. Les présidents des commissions remplissent une double fonction : réunis dans le Bureau de l'Assemblée, ils dirigent d'une façon générale, avec les autres membres de ce Bureau, la marche des travaux de l'Assemblée ; chacun d'eux a, en outre, mission de conduire les délibérations de la commission qu'il préside.

33. D'abord, les présidents des commissions sont, entre

1. A. 1930, CV, 8.

le Bureau de l'Assemblée et les commissions, les intermédiaires grâce auxquels le Bureau dirige l'ensemble des travaux (art. 8 du Règlement intérieur).

Ce rôle essentiel leur revient naturellement du fait que les six présidents de commission appartiennent de plein droit au Bureau de l'Assemblée (Règlement intérieur, art. 7 § 1).

Le règlement provisoire de 1920 accordait à cette liaison une importance particulière : son article 7 prévoyait que seuls les présidents des commissions, avec le président de l'Assemblée, formeraient la « Commission Générale » (Bureau) de l'Assemblée. M. Tittoni (Italie), lorsqu'on discutait la proposition en séance plénière, protesta contre cette tendance « à priver l'Assemblée de ses droits et de ses fonctions pour les lui faire exercer d'une façon indirecte ». Il proposa que les six vice-présidents soient élus directement par l'Assemblée, au scrutin secret, et non d'une façon indirecte. M. Fisher (Empire Britannique) préconisa une solution intermédiaire. Le Bureau se composerait de douze membres, dont six seraient les présidents élus par les commissions, les six autres étant élus directement par l'Assemblée. Cette combinaison fut adoptée par l'Assemblée. Elle présente un double avantage : les six vice-présidents élus directement, le sont en raison de leur éminence et de leur notoriété ; et la tâche du Bureau est grandement facilitée par l'adjonction des présidents des différentes commissions qui suivent de près et en détail les travaux de leur commission respective.

Quelles sont les relations entre le Bureau de l'Assemblée et les présidents des commissions ? Elles semblent difficiles à définir. Dans une lettre adressée en 1929 aux commissions¹, le président de l'Assemblée écrivait : « Les présidents des commissions auront la plus large faculté d'appréciation..., et la présidence s'inspirera de leurs vues plutôt qu'elle ne cherchera à leur imposer les siennes. »

1. A. 1929, CIII, 39.

34. Outre cette liaison entre l'Assemblée et ses commissions, la réunion des présidents des commissions en « commission générale » présente un autre avantage : elle crée entre les présidents un contact direct qui leur permet de se mettre mutuellement au courant des travaux de leurs commissions respectives. C'est là un point important, car, nous le verrons, les commissions de l'Assemblée ne sont point sans avoir entre elles des relations plus ou moins nombreuses et organisées.

35. En second lieu, le bureau de la commission a un rôle très important à jouer dans la conduite du travail de la commission. Pour que ce travail s'effectue avec ordre, il faut, de toute nécessité, qu'une autorité prenne à charge de régler, dans les meilleures conditions d'efficacité, le fonctionnement de la commission. Ce rôle est assumé par le bureau.

L'article 8 du Règlement intérieur (applicable aux présidents des commissions comme au président de l'Assemblée) définit le rôle du président à ce point de vue. Nous le reproduisons ci-dessous, en remplaçant simplement le mot Assemblée par le mot commission :

1. Le président ouvre, suspend et lève les séances et dirige le travail de la commission ; il assure l'observation du règlement, donne la parole, déclare les discussions closes, met les questions aux voix et proclame les résultats du scrutin.

2. Le président est assisté des membres du Bureau pour diriger d'une façon générale le travail de la commission, pour constituer les sous-commissions que la commission peut décider de créer, pour arrêter les communications à lui faire et pour fixer l'ordre du jour de chaque séance, ainsi que l'ordre dans lequel les différentes questions devront être examinées.

Le bureau, tenant son autorité de la commission, devra s'inspirer des désirs de cette dernière. Le plus souvent, il devra interpréter les diverses tendances qui se seront manifestées sur la procédure à suivre. D'autres fois, la commission s'en remettra entièrement à lui.

En 1925, une discussion s'étant instituée en deuxième commission sur les méthodes de travail à employer¹, M. De Vasconcellos (Portugal) souligna « l'inutilité d'un débat relatif à la procédure. Il est, pour sa part, tout disposé à laisser au bureau le soin d'orienter les travaux de la commission. » M. Avramovitch (Yougoslavie) appuya cette proposition : « les questions à l'ordre du jour de la deuxième commission sont très nombreuses et complexes, et c'est le bureau de la commission qui sera le mieux à même d'orienter les travaux et de trouver la solution relative à la procédure qu'il convient de suivre. »

§ 3. — LE SECRÉTARIAT.

36. Le bureau de la commission est aidé dans sa tâche par un secrétariat organisé par le Secrétaire Général de la Société (art. 9 § 1).

La méthode qui consiste à choisir les secrétaires des commissions, non parmi les délégués gouvernementaux membres des commissions, mais parmi les fonctionnaires permanents de la Société, s'est imposée sans discussion, en 1920.

Elle a été justifiée par M. Hymans (Belgique), président de l'Assemblée² : Il s'agit, dans chaque commission, de tenir un registre des délibérations et de rédiger un procès-verbal ; c'est un travail très minutieux et très important..., il serait d'ailleurs fort difficile de trouver dans chaque commission des membres qui puissent s'astreindre à ce travail. Je propose donc que, comme pour les travaux de l'Assemblée, nous confiions au Secrétaire Général et à ses agents le soin de rédiger les procès-verbaux et de tenir le registre des délibérations, sous la surveillance du président de chaque commission. »

M. Viviani (France), cependant, proposa que le membre le plus jeune de la commission serve de lien entre la

1. A. 1925, CII, 7-8.

2. A. 1920, F., 100.

commission et le secrétaire qui tient la plume, pour assurer l'exactitude de toutes les écritures. M. Hymans répondit : « Si le secrétaire fourni par le Secrétariat Général exécute son travail sous le contrôle du président et du vice-président, toutes les garanties seront réunies. Il est préférable de ne pas innover. »

37. Les secrétaires des commissions de l'Assemblée ne sont pas seuls à remplir toutes les tâches nécessaires au fonctionnement régulier des commissions. Ils y sont aidés par un certain nombre de fonctionnaires spécialisés du Secrétariat Général.

L'article 10 du Règlement intérieur nous donne, de ces tâches, un aperçu : « ... recevoir, imprimer, communiquer et traduire, les documents, rapports ou résolutions..., traduire les discours faits au cours des séances..., rédiger, imprimer et communiquer les procès-verbaux des réunions..., conserver les documents de l'Assemblée dans les archives de la Société..., publier les rapports de séances, etc... »

Il ne s'agit pas là d'un travail purement matériel et mécanique ; il exige, de la part de ceux qui s'y livrent, « force de caractère..., intelligence exceptionnellement déliée..., des connaissances linguistiques assez étendues..., un bon équilibre physique et moral pour pouvoir résister au surmenage dû aux conditions du travail. »

Le rapport de la commission de contrôle auquel nous avons emprunté cette appréciation ¹ décrit précisément les conditions de travail des fonctionnaires du Secrétariat pendant une session de l'Assemblée : « Des commissions, des conférences se réunissent concurremment ; les instants dont peuvent disposer les délégués sont comptés ; aux séances prolongées de jour succèdent parfois des séances de nuit. Tous les échelons de la hiérarchie doivent se tenir en haleine pour que rien n'accroche... Directeurs, membres de section, interprètes, secrétaires, ronéographes, dactylographes, employés di-

1. A. 1932, CIV, p. 122 et suiv.

vers, travaillent fort avant dans la nuit, pour qu'au début de la matinée le délégué se trouve plus prêt de la solution conciliatrice recherchée et puisse, à tout le moins, reprendre avec tous les matériaux à sa portée, le travail interrompu quelques heures auparavant... l'impression demeure d'un régime de travail particulièrement éprouvant qui, pour être efficace, doit obtenir l'adhésion spontanée de ceux qui le pratiquent. »

38. A ce rôle technique du Secrétariat dans l'organisation du travail de l'Assemblée et de ses commissions, s'ajoute, en fait, un rôle politique de grande importance. M. Hambro (Norvège), en 1930, avait « le regret de dire¹ que des fonctionnaires supérieurs de la Société des Nations sont actuellement obligés d'aider l'Assemblée et les délégations à beaucoup d'égards ; alors qu'aucune aide ne devrait être nécessaire si les délégations étaient en mesure de consacrer plus de temps, plus d'intérêt, plus de réflexion et d'énergie aux travaux de la Société. Ce n'est pas la faute du Secrétariat si les fonctionnaires supérieurs sont à présent contraints, en une certaine mesure, d'opérer dans les coulisses et de se mêler de questions qui devraient être entre les mains de l'Assemblée. C'est la faute des délégations, c'est notre faute à tous. Dès que les délégations et l'Assemblée se seront rendu compte des pouvoirs qui appartiennent à l'Assemblée et auront conscience des devoirs et des privilèges des délégations, les membres du Secrétariat n'auront plus besoin d'effectuer tous les travaux qu'ils sont obligés, à l'heure actuelle, d'accomplir, parce que personne ne les ferait si eux ne s'en chargeaient pas. »

1. A. 1930, CIV, 91.

CHAPITRE III

Ordre du jour des Commissions.

SOMMAIRE

39. Idée générale et plan du chapitre.

§ 1. — QUESTIONS RENVOYÉES AUX COMMISSIONS.

40. Principe ; — 41. L'ordre du jour de l'Assemblée ; couverture des vices d'inscription par l'adoption en séance plénière ; — 42. Points de l'ordre du jour dispensés du renvoi à une commission. Questions réglées par des textes spéciaux ; — 43. Points de l'ordre du jour dispensés du renvoi à une commission ; le rapport annuel sur l'œuvre du Conseil et le travail du Secrétariat ; origine de la règle ; — 44. Exception : le renvoi aux commissions de parties spéciales du rapport. Portée du renvoi ; — 45. Les « nouvelles questions » ; — 46. Qu'est-ce que les « circonstances exceptionnelles » ? — 47. Les questions traditionnelles ; — 48. L'extension abusive de l'article 4 § 4 du Règlement intérieur ; inconvénients ; gravité de ces inconvénients pour les délégués des pays lointains ; — 49. Dangers de cette extension pour les finances de la Société ; avertissements de la commission de contrôle ; — 50. La survenance de questions nouvelles au cours des délibérations des commissions. Difficultés à propos de la notion de « question nouvelle » — ; 51. Protestation contre le relâchement des règles sur l'ordre du jour de l'Assemblée.

§ 2. — PROCÉDURE DE RENVOI AUX COMMISSIONS.

52. L'organe compétent pour le renvoi ; dualité de la procédure ; — 53. Renvoi aux commissions des questions inscrites à l'ordre du jour primitif de l'Assemblée ; adoption par les commissions de leur ordre du jour ; — 54. Les propositions nouvelles : la commission de l'ordre du jour et le délai de quatre jours ; — 55. Propositions qui échappent à cette procédure ; l'amendement au Règlement intérieur en 1936.

56. Questions nouvelles inscrites sur la demande du Conseil ; — 57. La procédure d'urgence. Fréquence de ses applications ; — 58. Accélération de la procédure d'inscription et de renvoi des questions nouvelles ; — 59. Garantie de l'art. 4 § 4 *bis* — du Règlement intérieur. Rappel.

§ 3. — DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LA RÉPARTITION ENTRE LES COMMISSIONS, DE L'ORDRE DU JOUR DE L'ASSEMBLÉE.

60. Rareté relative des difficultés à ce sujet ; — 61. Questions inclassables, dessaisissements, précautions ; — 62. Questions complexes ; conflits de compétence entre les commissions de l'Assemblée ; — 63. Questions aux aspects variables ou divers.

64. PLAN.

39. Au moment où les commissions se constituent, avant qu'elles abordent leur tâche, l'Assemblée envoie à chacune d'elles un programme de travail qui devient l'ordre du jour de la commission.

Il est très rare qu'une commission n'ait pas d'ordre du jour ; cependant, le cas s'est produit. En 1934, à sa première séance, la première commission ¹ constatant qu'elle n'avait aucune question inscrite à son ordre du jour, décida « de s'ajourner jusqu'à ce qu'il lui en soit renvoyé pour étude ».

Ce programme de travail des commissions comprend essentiellement « l'étude des questions figurant à l'ordre du jour de l'Assemblée » (art. 14).

Il paraît donc utile de déterminer la portée et d'étudier le fonctionnement de la règle d'après laquelle l'ordre du jour annuel de l'Assemblée est réparti entre les six Commissions et les questions du même ordre sont « renvoyées à la même commission ». (*Id.*)

Cette disposition pose trois séries de problèmes :

1^o Questions de l'ordre du jour qui sont renvoyées aux commissions ;

2^o Manière dont ces questions sont renvoyées aux commissions ;

3^o Examen des difficultés soulevées par la répartition de ces questions entre les commissions.

1. A. 1934, CI, 7.

§ 1. — QUESTIONS RENVOYÉES AUX COMMISSIONS.

40. En principe, ce sont toutes les questions figurant à l'ordre du jour qui devraient être renvoyées aux Commissions. Mais ce principe doit recevoir des atténuations et des compléments : d'une part, certaines questions qui sont inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée ne sont pas renvoyées aux Commissions ; d'autre part, des questions qui ne figuraient pas à l'ordre du jour primitif de l'Assemblée peuvent y être inscrites et être renvoyées aux Commissions dans le cours même de la session.

41. En ce qui concerne l'ordre du jour de l'Assemblée, l'article 4 du Règlement intérieur dispose :

2. L'ordre du jour de chaque session annuelle comprendra :

a) Un rapport sur l'œuvre du Conseil accomplie depuis la dernière session de l'Assemblée, sur le travail du secrétariat et sur les mesures prises pour exécuter les décisions de l'Assemblée ;

b) Toutes les questions dont la mise à l'ordre du jour aura été décidée par l'Assemblée au cours d'une session antérieure ;

c) Les questions proposées par le Conseil ;

d) Les questions proposées par un membre de la Société ;

e) Le projet de budget pour l'exercice financier suivant et le rapport sur les comptes de l'exercice précédent.

L'ordre du jour, établi par le Secrétaire Général de la Société avec l'approbation du président du Conseil, doit être communiqué en entier aux Membres, autant que possible quatre mois avant l'ouverture de la première séance (art. 4 § 1). Cependant, on a voulu réserver la possibilité d'inscrire de nouvelles questions au cours de la période de quatre mois qui précède l'ouverture de la session. D'après l'article 4 § 3 :

3. Tout membre de la Société peut, un mois avant la date fixée pour la séance d'ouverture, demander l'inscription de nouvelles questions à l'ordre du jour. Ces questions figureront sur une liste supplémentaire qui sera communiquée aux membres de la Société des Nations trois

semaines au moins avant la date fixée pour la séance d'ouverture. L'Assemblée décidera si les questions figurant sur la liste supplémentaire feront partie de l'ordre du jour de la session.

Par exception, certaines catégories de questions particulièrement importantes ne peuvent se voir appliquer la procédure du § 3 et doivent nécessairement être communiquées à tous les membres quatre mois au moins avant le premier jour de la session :

5. Aucune proposition tendant à modifier la méthode de répartition des dépenses en vigueur ne sera inscrite à l'ordre du jour, si elle n'a été communiquée aux membres de la Société quatre mois au moins avant la date fixée pour l'ouverture de la session.

Il n'entre pas dans notre dessein d'étudier les diverses règles concernant la confection de l'ordre du jour : ces règles regardent l'Assemblée proprement dite et non ses commissions.

Il a d'ailleurs été reconnu qu'une commission à laquelle l'Assemblée a renvoyé des questions ne peut critiquer l'irrégularité de l'inscription de ces questions à l'ordre du jour de l'Assemblée : cette irrégularité est couverte par l'adoption de l'ordre du jour par l'Assemblée.

En 1922, M. Réveillaud (France) ayant présenté devant la première commission un rapport et des propositions concernant la méthode de répartition des dépenses¹, sir Sivaswamy Ayer (Inde) posa la question de savoir « si la Commission est compétente pour discuter de la répartition des dépenses de la Société, puisque le rapport, daté du 4 juillet 1922, n'a pu être communiqué aux gouvernements quatre mois avant l'Assemblée ». M. Struyken (Pays-Bas) remarqua que « la répartition des dépenses a été inscrite à l'ordre du jour de la commission sans que qui que ce soit ait protesté ». La sous-commission de juristes, à qui cette question préjudicielle avait été renvoyée, fit observer à son tour² que l'article 4 traite exclu-

1. A. 1922, CI, 10-II.

2. *Id.*, 73.

sivement de la confection de l'ordre du jour. « Il ne vise aucunement la discussion, soit à l'Assemblée, soit en commission des questions une fois inscrites... ; dans ces conditions, la sous-commission estime que les membres de l'Assemblée, lorsqu'ils adoptèrent l'ordre du jour et renvoyèrent la question n° 18 à la première commission, savaient que cette question était, en fait, l'examen du rapport Réveillaud. Toute objection soulevée contre l'insertion de cette question aurait dû être présentée à l'Assemblée. L'adoption de l'ordre du jour à l'unanimité par l'Assemblée efface toute irrégularité qui aurait pu exister du point de vue de l'inclusion de la question dans l'ordre du jour. »

42. Le principe d'après lequel tout l'ordre du jour est renvoyé aux commissions de l'Assemblée subit une première atténuation. Pour certaines questions, en effet, existe un règlement spécial qui dispense expressément du renvoi à une commission de l'Assemblée. C'est le cas, par exemple, pour la demande de rééligibilité au Conseil. La résolution de l'Assemblée fixant les règles d'élection des membres non permanents du Conseil prévoit, dans son article 2, que cette demande « sera présentée à l'Assemblée qui statuera sans renvoi à une commission et sans débat ».

43. En second lieu, le rapport annuel sur l'œuvre du Conseil et sur le travail du Secrétariat, visé à l'article 4 § 2 a), fait traditionnellement l'objet d'une discussion générale en séance plénière de l'Assemblée, et n'est point renvoyé à une commission.

Au début de l'existence de la Société, en 1921, M. Motta (Suisse) avait demandé ¹ que, comme toutes les autres questions inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée, ce rapport fût renvoyé à une commission. Ou bien une seule commission serait nantie de l'ensemble du rapport,

¹ I. A. 1921, P., 38-41.

ou bien le rapport serait disséqué et chaque matière serait renvoyée à la commission qui, de par sa compétence, était le mieux à même de la discuter.

Plusieurs délégués s'élevèrent contre cette proposition parce que l'examen du rapport du Conseil à l'Assemblée « présente cet avantage de fournir à celle-ci l'occasion d'une discussion générale ».

Ils furent fortement appuyés par lord Robert Cecil (Afrique du Sud) qui dit son espoir de voir cette discussion prendre de plus en plus d'importance avec les années. « J'ai devant les yeux la vision de ce qu'elle sera au moment où la Société jouira de tout le prestige auquel elle a droit : discussion générale à laquelle prendront part les hommes d'Etat les plus éminents du monde entier... C'est un sentiment intime et profond, qu'on ne saurait exagérer l'importance d'une discussion générale sur l'activité de la Société telle que la reflète et l'exprime le rapport du Conseil. »

M. Motta rappela alors l'article 14 § 2 : pour que l'Assemblée puisse discuter directement le rapport, elle doit décider aux deux tiers des voix que ce rapport ne sera pas renvoyé à une commission. Mais M. Fisher (Empire Britannique) fit remarquer que, si d'après l'article 14 § 2, l'Assemblée ne peut « statuer », c'est-à-dire prendre une décision, qu'après l'examen par une Commission, rien n'empêche l'Assemblée de discuter une question avant qu'elle n'ait été soumise à une Commission.

Le Jonkheer van Karnebeck (Pays-Bas), président de l'Assemblée, alla plus loin. Il se demanda si on n'était pas plutôt en présence d'un compte rendu que d'une question « inscrite à l'ordre du jour » ; ensuite, l'article 14 § 2 vise une décision prise par l'Assemblée : « l'Assemblée ne statue » ; or, « peut-on dire qu'en ce qui concerne ce rapport, il ya lieu de statuer, c'est-à-dire de prendre une décision ? »

L'Assemblée ayant fait sienne cette opinion, la proposition de M. Motta ne fut pas adoptée.

44. Depuis 1921, le rapport général sur l'œuvre du

Conseil et du Secrétariat n'a jamais été renvoyé à une commission. Mais il faut bien voir la portée de cette importante règle coutumière. S'il est vrai que le rapport annuel sur l'œuvre du conseil et le travail du secrétariat est réservé, dans son ensemble, à la discussion générale en Assemblée plénière, il est toujours loisible à un membre de l'Assemblée de faire renvoyer une partie de ce rapport, pour examen spécial et plus approfondi, à une commission de l'Assemblée.

Ainsi, en 1927, alors que l'Assemblée venait de procéder à l'examen et à l'adoption de son ordre du jour, le Jonkheer Loudon (Pays-Bas) déclara ¹ : « Jecrois opportun, Monsieur le Président, de vous prévenir qu'à l'occasion de la discussion du rapport du Conseil, je proposerai de renvoyer à la troisième commission les chapitres du rapport général et du rapport supplémentaire concernant la question si importante de la réduction des armements. »

Il est devenu traditionnel de faire renvoyer régulièrement, tous les ans, à une commission, sur la demande, généralement, de la même délégation, certaines parties déterminées du rapport sur l'œuvre du Conseil et du Secrétariat. Le cas le plus connu est celui des questions relatives aux minorités. En 1930, pour la première fois ², la délégation allemande a fait adopter par l'Assemblée le projet de résolution suivant : « La partie du rapport sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations depuis la dixième session de l'Assemblée et son introduction, qui traitent de la question de la protection des minorités, sont renvoyées à la sixième commission ». Depuis lors (toujours sur l'initiative de la délégation allemande jusqu'en 1933), les problèmes des minorités sont renvoyés chaque année par ce procédé à la sixième commission de l'Assemblée.

Parfois, ce renvoi revêt simplement la signification d'un prolongement au sein d'une commission, de la discussion

1. A. 1927, P., 30.

2. A. 1930, P., 48.

générale de l'Assemblée. La commission présente alors un rapport contenant un exposé de ses débats, mais ce rapport n'est suivi d'aucune résolution. Tel a été le cas, pendant plusieurs années, pour la discussion sur les problèmes des minorités.

Plus fréquemment, la partie du rapport annuel qui est renvoyée à la commission pose un problème précis qu'elle est appelée à résoudre.

Par exemple, en 1923, l'Assemblée adopta la résolution suivante¹, présentée par sir James Allen (Nouvelle-Zélande) : « La partie 17 de l'annexe au rapport supplémentaire sur l'œuvre du Conseil et du Secrétariat présenté à l'Assemblée de la Société des Nations est renvoyée à la première Commission. 1^o La première commission est invitée à présenter un rapport sur la difficulté qu'il y a à obtenir des amendements au Pacte... 2^o La première commission est invitée à proposer une solution à cette difficulté. »

45. Une seconde catégorie de remarques complémentaires sur le principe que les questions à l'ordre du jour de l'Assemblée vont constituer le programme de travail des commissions, se rattachent à la disposition du Règlement intérieur qui permet l'inscription et le renvoi aux commissions de questions nouvelles au cours même de la session de l'Assemblée. D'après l'article 4 § 4 du Règlement intérieur :

« L'Assemblée peut, dans ces circonstances exceptionnelles, inscrire de nouvelles questions à son ordre du jour... »

46. Que faut-il entendre par circonstances exceptionnelles ? C'est là une expression bien générale qui laisse un très large pouvoir d'appréciation à l'Assemblée ou à la commission d'initiative qu'elle charge, en principe, de se prononcer sur l'inscription.

Les expressions employées dans la pratique nous sont d'un faible secours ; on lit, par exemple, dans le rapport de la commission de l'ordre du jour, à propos d'un projet

1: A. 1923, P., 49.

sur la Fédération des Etats pour le secours mutuel aux populations frappées de calamités ¹ : « la commission a estimé que, bien que cette question puisse être considérée comme une question nouvelle, elle constitue néanmoins, étant donné la *gravité* de l'objet et l'*urgence* de la solution à y apporter, le cas exceptionnel prévu par le § 4 de l'article 4 du règlement... » Sur un projet de résolution relatif à la question de l'alcoolisme ² : « la Commission... a constaté la *grande importance* de la question, entièrement nouvelle pour l'Assemblée. »

En réalité, la commission de l'ordre du jour et l'Assemblée se décident surtout pour des motifs d'opportunité. Les « questions nouvelles » proposées, soit par le Conseil ³, soit par une commission de l'Assemblée à la suite de l'initiative d'un de ses membres ⁴, soit surtout par une délégation qui porte la question directement devant l'Assemblée, constituent, en fait, très souvent, une des parties les plus importantes de l'ordre du jour de l'Assemblée.

47. Il faut signaler ici la coutume d'après laquelle certaines catégories de questions, non inscrites à l'ordre du jour, sont renvoyées tous les ans à une commission, sur la demande d'une délégation.

L'exemple le plus typique à cet égard, nous est fourni par les « Mandats ». Chaque année, sur l'initiative de la délégation norvégienne, l'Assemblée renvoie à la sixième Commission tous les documents afférents à cette matière (rapports annuels des puissances mandataires, rapport de la Commission des mandats, etc...). Ainsi, en 1925, le Dr Nansen (Norvège) déclare ⁵ au cours de la discussion générale en Assemblée plénière : « Cette question, comme vous avez pu le remarquer, ne figure pas à l'ordre du jour, mais en proposant cette résolution, je sais que je me borne à exprimer un sentiment partagé par toute cette

1. A. 1923, P., 38.

2. A. 1926, P., 85.

3. *Ex.* : A. 1923, P., 19.

4. *Id.*, 38.

5. A. 1925, P., 61.

assemblée quant à l'importance des discussions annuelles sur le système des mandats. »

48. Il est certain que l'expression « circonstances exceptionnelles » a été très largement interprétée dans la pratique. Ceci présente l'inconvénient — sauf pour les questions dont l'inscription en cours de session est traditionnelle — de diminuer exagérément les garanties de sérieuse préparation qui résultent des délais d'inscription et de communication à tous les Membres, imposés par l'article 4 § 1 et 3 du Règlement de l'Assemblée.

L'inconvénient est particulièrement ressenti par les délégations des pays lointains, qui n'ont pas la possibilité matérielle de demander à leurs gouvernements des instructions sur les nouvelles questions. Nous avons déjà cité sur ce point l'opinion de sir Thomas Wilford ¹ (Nouvelle-Zélande). Sir William Harrison Moore (Australie) exprimait en 1928, au nom de sa délégation ², « l'embarras que cause aux représentants d'un pays situé à 12.000 milles de Genève le remplacement de projets de conventions et de résolutions qui avaient été précédemment communiqués à ce pays, par un nouveau projet au sujet duquel il lui est, en fait, impossible de chercher à obtenir des instructions nouvelles. Le principe de l'universalité inscrit dans le Pacte impose à tous les Membres de la Société le devoir de participer activement à ses délibérations... l'impossibilité dans laquelle se trouvent ainsi des Etats de suivre activement une partie importante des délibérations de la société n'est pas de nature à renforcer chez eux le sens des responsabilités ».

49. Cette extension anormale du texte de l'article 4 est surtout dangereuse lorsque la solution des questions nouvelles mises inopinément à l'ordre du jour de l'Assemblée, risque d'entraîner des demandes de crédits supplémentaires et des augmentations des prévisions budgétaires déjà établies pour l'exercice suivant.

1. *Supra*, n° 20.

2. A. 1928, CI, 65.

Trop fréquemment, disait un jour M. Cavazzoni¹ (Italie), « des délégués envoyés à Genève avec des instructions modérées sont, au cours de la session même de l'Assemblée, mis en présence d'idées nouvelles et... il en résulte des demandes de crédits supplémentaires qu'on peut difficilement qualifier de raisonnables ».

C'est ce que déplorait la commission de contrôle² en exprimant le vœu « que la commission de l'ordre du jour applique un peu différemment le paragraphe 4 de l'art. 4 du règlement intérieur de l'Assemblée... La teneur du règlement intérieur, prescrivant qu'il faut des circonstances exceptionnelles pour justifier l'inscription à l'ordre du jour de questions ne figurant pas à l'ordre du jour primitif ou dans la liste supplémentaire, serait de nature — et c'est ce que l'on espérait — à inciter la commission de l'ordre du jour à se prononcer en règle générale *contre* l'examen immédiat des questions qui lui sont soumises. Cet espoir ne s'est pas complètement réalisé et, du point de vue du bon ordre des finances, il y aurait sans doute intérêt à ce que, hors le cas où des raisons vraiment spéciales exigent des mesures immédiates, l'Assemblée... adopte, tout au moins comme pratique générale, de ne pas prendre de décisions définitives avant la session suivante ».

Cet appel semble avoir eu peu de succès. Jusqu'ici, déclarait en 1932 M. Osusky³ (Tchécoslovaquie), président de la commission de contrôle, « le Bureau de l'Assemblée a constamment inscrit à l'ordre du jour les nouvelles questions qu'on lui soumettait, *et cela, d'une façon pour ainsi dire automatique, sans discrimination quant à leur importance*. Il est inutile de signaler les inconvénients d'une telle pratique, et la commission de contrôle insiste pour que le bureau applique cette règle comme elle doit être appliquée : exclusivement dans des circonstances exceptionnelles. Si l'Assemblée ne s'impose pas cette discipline, le secrétariat court au désordre. »

D'ailleurs, nous le verrons⁴, en face de cette carence, la

1. A. 1929, CIV, 79.

2. A. 1932, CIV, 133.

3. *Id.*, 40.

4. *Infra*, ch. XII.

commission des finances de l'Assemblée a élevé, il y a quelques années, une barrière plus sévère, qu'elle a la liberté de manœuvrer elle-même, devant toute proposition tardive impliquant l'ouverture de crédits à des postes qui ne figurent pas au budget.

50. Un principe certain impliqué par l'article 4 § 4, c'est que, jamais, une commission de l'Assemblée ne peut se saisir d'office d'une question nouvelle. Seule l'Assemblée est compétente pour décider l'inscription d'une telle question à l'ordre du jour.

Les difficultés apparaissent quand il s'agit d'appliquer ce principe. Qu'est-ce qu'une question nouvelle ? De nombreuses propositions sont émises au cours des discussions dans les commissions. Ces propositions ont des rapports plus ou moins étroits avec la question principale qui fait l'objet du débat. Parmi elles n'en est-il point qui revêtent le caractère de questions nouvelles ?

L'imprécision de cette notion crée parfois des doutes sur la procédure à suivre : c'est alors à la commission de prendre parti, soit en faveur de la recevabilité et de la discussion immédiate de la proposition, soit contre la recevabilité, et pour le renvoi du problème au Bureau de l'Assemblée.

En 1924¹, le général Tanczos (Hongrie) ayant annoncé à la quatrième commission que son gouvernement avait, le jour même, adressé une demande de réduction de la quote-part que son pays était appelé à verser à la Société, M. Van Eysinga (Pays-Bas) souligna le fait que « d'après le règlement actuel, toute proposition nouvelle ne peut être discutée par la quatrième commission qu'après avoir été examinée par la commission de l'ordre du jour ». A la séance suivante, le président déclara : « Etant donné que les dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée sur lesquelles s'appuie M. Van Eysinga ne sont pas explicites et que, d'autre part, la question générale de la répartition des dépenses figure à l'ordre du jour, la quatrième commis-

sion pourrait, sans irrégularité, aborder l'examen de la demande de la Hongrie... ».

En 1928 ¹, la première commission discutait le programme de la conférence de codification du Droit International, lorsque M. Ferrara (Cuba) proposa que « conformément à divers précédents, la conférence de codification soit priée de donner, comme introduction à ses travaux, une déclaration des droits et des devoirs des Etats ». M. Cassin (France) fut d'avis que « la proposition de M. Ferrara n'est pas recevable en la forme : une commission ne peut, de sa propre autorité, se saisir d'une question ». Néanmoins, la commission décida de poursuivre la discussion.

Cette même imprécision, et le problème quelquefois délicat qu'elle soulève, fournissent des armes aux opposants ou aux délégués chez qui la proposition rencontre peu de faveur. Une résolution relative aux réfugiés, ayant été adoptée en 1924 par la cinquième commission, M. Fernandez y Medina (Uruguay) fit remarquer ² qu'il s'était abstenu de voter parce que, « à son avis, les commissions de l'Assemblée ne sont pas qualifiées pour discuter des questions nouvelles et les soumettre ensuite à l'Assemblée ».

Il arrive que des délégués, par le truchement de propositions déposées en cours de délibération, tentent de mettre en discussion des sujets qui n'ont qu'un rapport assez lointain avec la proposition principale, et sur lesquels les délégués ne sont guère préparés.

En 1928 ³, alors que la première commission discutait la révision du statut de la Cour permanente de Justice internationale, M. Pella (Roumanie) déposa un amendement tendant à l'attribution d'une certaine compétence criminelle à la Cour permanente de Justice internationale : un comité d'experts serait chargé de l'étude de cette question.

Le délégué de l'Espagne, M. de Palacios, protesta contre le procédé : « ...l'extension de la compétence de la Cour, de

1. A. 1928, CI, 24.

2. A. 1924, CV, 33.

3. A. 1928, CI, 37-39.

manière à faire de celle-ci une juridiction pénale, est une question de fond. Une proposition de ce genre devrait suivre la filière ordinaire pour être soumise à la prochaine session de l'Assemblée. Actuellement, il est trop tard, et, d'ailleurs, la commission n'a pas qualité pour se prononcer même sur l'utilité d'un renvoi de la proposition, car, en agissant ainsi, la commission laisserait entendre qu'elle croit à l'efficacité du travail suggéré, »

M. Rolin (Belgique) déclara que « tout en reconnaissant l'intérêt évident des suggestions de la délégation roumaine, l'on doit souhaiter qu'en raison même de cet intérêt, l'Assemblée soit mise en mesure d'étudier leur prise en considération avec une meilleure préparation et une plus grande précision ».

Devant cet accueil, M. Pella suggéra qu'on pourrait « sans voter aucune résolution, charger le rapporteur de mentionner dans son exposé oral devant l'Assemblée, que le problème d'une juridiction criminelle internationale a été soulevé... »

Le président estima que l'on pourrait faire droit à la demande du délégué roumain « en indiquant... qu'il est intervenu et a posé une intéressante question ».

51. Dans un cas analogue, Lord Lytton (Inde) posa, en 1931, la question préjudicielle ¹. M. Pella (Roumanie), rapporteur sur la question de l'amélioration de l'administration pénale, avait traité, dans son rapport, de l'unification du Droit pénal et de la coopération des Etats en matière de répression criminelle. « Le Conseil, déclara Lord Lytton, a proposé à l'Assemblée d'inscrire cette question à son ordre du jour, en vue de décider comment la Société des Nations pourrait le mieux coopérer avec la Commission internationale pénale et pénitentiaire ainsi qu'avec d'autres organisations. Or, ce n'est qu'en jouant sur les mots qu'on peut comprendre, sous le terme administration pénale, des questions telles que la coopération internationale pour la poursuite des criminels, ou l'unification du Droit pénal.

1. A. 1931, CV, 24.

Avant l'ouverture de la discussion, Lord Lytton demande donc que le président prenne une décision quant à la compétence de la commission. »

M. Pella répondit qu'il est impossible de séparer ces aspects, et que « la commission n'ayant pas encore abordé l'étude du problème ne peut, par conséquent, se prononcer sur sa délimitation ».

En séance plénière, Lord Lytton renouvela sa protestation ¹ : « Je ne puis m'empêcher de penser qu'il est contraire aux intérêts de la Société des Nations d'introduire ainsi de nouvelles questions, sans avis préalable, et sans laisser aux délégations la faculté de recevoir des instructions de leurs gouvernements. »

§ 2. — PROCÉDURE DU RENVOI DES QUESTIONS AUX COMMISSIONS.

52. C'est l'Assemblée qui est compétente pour répartir entre ses six commissions, et pour leur renvoyer, les questions qui sont à son ordre du jour. Le Bureau lui fait seulement des propositions. C'est à elle qu'appartient la décision.

Un jour, à la commission des questions politiques le vicomte Cecil of Chelwood (Royaume-Uni)² ayant suggéré « que la commission demande au bureau de l'Assemblée de renvoyer un point de l'ordre du jour à une autre commission », le président fit observer que « c'est l'Assemblée et non le Bureau qui est responsable de la manière dont les divers points de l'ordre du jour ont été répartis entre les commissions ».

La méthode de répartition est différente suivant qu'il s'agit des questions comprises dans l'ordre du jour tel qu'il existe à l'ouverture de la session, ou au contraire, des nouvelles questions inscrites par l'Assemblée au cours de la session.

53. Le document qui contient l'ordre du jour primitif

1. A. 1931, P., 106.

2. A. 1932, CVI, 8.

de l'Assemblée se divise en un certain nombre de rubriques qui correspondent aux diverses catégories de questions prévues par l'article 4 § 2 du Règlement intérieur¹; toutes les questions inscrites sont classées à l'intérieur de chacune de ces rubriques, suivant une numérotation unique.

A titre d'exemple, voici sous quelle forme se présentait l'ordre du jour de la XVII^e session de l'Assemblée, en 1936:

**Ordre du jour de la
Dix-Septième Session ordinaire de l'Assemblée
et liste supplémentaire de questions.**

**1. NOMINATION DU BUREAU, CONSTITUTION DES COMMISSIONS
ET ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR.**

- a) Election de la Commission de vérification des pouvoirs.
- b) Election du Président de l'Assemblée.
- c) Adoption de l'ordre du jour.
- d) Constitution des grandes Commissions de l'Assemblée.
- e) Constitution d'une Commission de l'ordre du jour.
- f) Election des vice-présidents de l'Assemblée.

**2. RAPPORT SUR L'ŒUVRE ACCOMPLIE PAR LA SOCIÉTÉ DEPUIS LA
DERNIÈRE SESSION DE L'ASSEMBLÉE.**

Le Secrétaire général établit chaque année un rapport d'ensemble sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations depuis la dernière session de l'Assemblée. Ce rapport est publié en deux parties dont l'une paraît en juillet et l'autre, à l'ouverture de la session.

Ce rapport sert de base à la discussion générale par laquelle l'Assemblée a coutume d'ouvrir sa session et au cours de laquelle les différentes délégations ont l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur l'activité de la Société des Nations.

Parfois, l'Assemblée renvoie à la Commission compétente certaines parties de ces rapports traitant de questions qui ne font pas l'objet d'une rubrique spéciale de l'ordre du jour.

1. Cf. *supra*, n° 41. D'après l'usage — et bien que le Règlement intérieur de l'Assemblée ne l'exige pas, — des rubriques distinctes, relatives à l'œuvre technique de la société, sont insérées dans l'ordre du jour. (Cf. ordre du jour de la dix-septième session ordinaire de l'Assemblée document officiel A. 2 (1), 1936, p. 6, note 1.)

On trouvera ci-dessous, à titre d'information, la liste des chapitres du rapport :

1. *Questions politiques.*
2. *Réduction et limitation des armements.*
3. *Protection des minorités.*
4. *Mandats.*
5. *Esclavage.*
6. *Questions économiques et financières.*
7. *Communications et transit.*
8. *Questions d'hygiène.*
9. *Collaboration technique entre la Société des Nations et la Chine.*
10. *Questions sociales.*
11. *Trafic de l'opium et autres drogues nuisibles.*
12. *Assistance internationale aux réfugiés.*
13. *Coopération intellectuelle.*
14. *Bureaux internationaux.*
15. *Questions budgétaires et administratives.*
16. *Questions juridiques et constitutionnelles.*
17. *Situation actuelle en ce qui concerne les engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations.*

3. ELECTION DE MEMBRES NON PERMANENTS DU CONSEIL.

4. COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE.

- a) Participation des Etats non membres de la Société des Nations à l'élection des membres de la Cour.
- b) Election aux postes vacants parmi les juges de la Cour permanente de Justice internationale.

Questions insérées en vertu de décisions de l'Assemblée ou résultant desdites décisions.

5. RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE L'ASSEMBLÉE.

- a) Maintien de la règle concernant la convocation de la Commission des finances (quatrième Commission) de l'Assemblée.
- b) Projets d'amendements concernant la composition du Bureau, l'insertion d'une disposition relative à la Commission de l'ordre du jour et la création d'un comité de présentation de candidatures.

6. COMPOSITION D'ORGANISMES DONT LES MEMBRES SONT NOMMÉS PAR L'ASSEMBLÉE.

- a) Commission d'étude pour l'Union européenne.

- b) Nomination du Président du Conseil d'administration de l'Office international Nansen pour les réfugiés.
- c) Commission de contrôle.
- d) Conseil d'administration de la Caisse des pensions du personnel.

7. COMMISSIONS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

8. QUESTION DE L'INTERDICTION, EN VERTU DES DISPOSITIONS DU PACTE, DE LA FOURNITURE D'ARMES ET DE MATÉRIEL DE GUERRE AUX BELLIGÉRANTS.

9. AMENDEMENT DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS EN VUE DE LE METTRE EN HARMONIE AVEC LE PACTE DE PARIS : EXAMEN DU TRAITÉ DE NON-AGRESSION ET DE CONCILIATION CONCLU A RIO-DE-JANEIRO LE 10 OCTOBRE 1933.

10. COMPOSITION DU CONSEIL.

11. RÉFUGIÉS.

- a) Rapport de l'Office international Nansen pour les Réfugiés.
- b) Résultats des travaux du Comité pour l'assistance internationale aux réfugiés.
 - i) Rapport du Comité pour l'assistance internationale aux réfugiés.
 - ii) Rapport du Président par intérim du Conseil d'administration de l'Office international Nansen pour les réfugiés.
 - iii) Rapport du haut commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés israélites et autres provenant d'Allemagne.

12. ALIMENTATION.

Question proposée par le Conseil.

13. RÉPRESSION INTERNATIONALE DU TERRORISME.

Budget de la Société des Nations et questions financières et administratives.

14. COMPTES VÉRIFIÉS POUR LE DIX-SEPTIÈME EXERCICE (1937) ET RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX COMPTES.

15. BUDGET DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS POUR LE DIX-NEUVIÈME EXERCICE FINANCIER (1937).

16. RAPPORT DE LA COMMISSION DE CONTROLE.

17. CONTRIBUTIONS ARRIÉRÉES.

18. RÉPARTITION DES DÉPENSES.

19. RAPPORT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CAISSE DES PENSIONS DU PERSONNEL.

Œuvre technique de la Société.

20. ŒUVRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE.
21. COMMUNICATIONS ET TRANSIT.
22. HYGIÈNE.
23. TRAFIC DE L'OPIUM ET AUTRES DROGUES NUISIBLES.
24. QUESTIONS SOCIALES.
25. COOPÉRATION INTELLECTUELLE.

LISTE SUPPLÉMENTAIRE DE QUESTIONS

Question insérée en vertu d'une décision de l'Assemblée.

26. MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Question proposée par un Membre de la Société.

27. CONVENTION SUR LA NATIONALITÉ CONCLUE LE 26 DÉCEMBRE 1933, A LA SEPTIÈME CONFÉRENCE INTERNATIONALE DES ÉTATS AMÉRICAINS.

L'Assemblée commence par adopter en bloc son ordre du jour à l'une des premières séances plénières ; puis, la répartition des différentes questions entre les commissions est faite par le président de l'Assemblée, au nom de l'Assemblée.

Voici comment s'est déroulée cette opération en 1936¹ :

Le Président. — L'ordre du jour appelle une décision de l'Assemblée sur la répartition, entre les cinq commissions qui viennent d'être constituées, des questions qui figurent au programme de la présente session.

Les membres de l'Assemblée sont déjà orientés sur les propositions que j'ai l'intention de leur faire à ce sujet, puisqu'ils ont pris connaissance de la note que je leur ai fait communiquer il y a quelques instants.

Les diverses questions dont il s'agit seraient donc réparties comme suit :

1. A. 1936, P., 3^e séance, J. A., p. 14.

1^{re} commission : Les questions nos 4, § a), 5, 10, 13, 27.

2^e commission : Les questions nos 7, 12, 20, 21, 22.

4^e commission : Les questions nos 6 c), 6 d), 14, 15, 16, 17, 18, 19.

5^e commission : Les questions nos 23 et 24.

6^e commission : L'ensemble des questions figurant sous la rubrique n° 11 et, de plus, la question n° 25.

Les propositions du président sont *adoptées*.

Cette répartition ayant été décidée par l'Assemblée, et le renvoi opéré, chaque commission est appelée, à son tour, à adopter son ordre du jour.

En règle générale, cette adoption a lieu à la première séance de travail de la commission.

54. En ce qui concerne les propositions nouvelles qui surgissent au cours de la session de l'Assemblée, le problème se posa, dès 1920, d'instituer à leur égard une procédure qui pût garantir la dignité et le bon ordre des travaux de l'Assemblée.

A la suite d'une discussion qui avait été assez confuse, M. Léon Bourgeois (France) déclara en séance plénière : « Je crois très nécessaire que toute proposition émanant d'un membre de l'Assemblée et devant aboutir à un vote, dont l'importance et la répercussion peuvent être considérables, soit pour ainsi dire soumise à l'avance au bureau ou à une sorte de commission d'initiative¹. Il est de règle dans toutes les assemblées parlementaires qu'il y ait un

1. Cette commission d'initiative a été constituée, à chaque session de l'Assemblée, sous le nom de « commission de l'ordre du jour ». Mais ce n'est qu'en 1936 que la première commission se déclara « unanimement en faveur de l'insertion dans le Règlement intérieur, d'une disposition expresse visant la constitution et le fonctionnement de la commission de l'ordre du jour » (*Rapport soumis à l'Assemblée par la première commission*). Cette disposition, qui figure sous l'article 7 a du Règlement intérieur, est ainsi conçue :

« 1. Une commission de l'ordre du jour est constituée au début de chaque session. Elle comprend sept membres, qui sont nommés par l'Assemblée sur la proposition du président.

« 2. La commission élit son président et son vice-président.

« 3. La commission examine les demandes d'inscription de questions

examen préalable... il est bon que l'ordre du jour ne soit pas interrompu par la discussion de propositions si intéressantes qu'elles puissent être, émanant d'un membre particulier de l'Assemblée, si considérable qu'il soit... je voudrais que les propositions du genre de celle qui vient d'être faite, fussent soumises, dorénavant, à M. le Président, qui examinerait à quel moment elles doivent être présentées à l'examen de l'Assemblée. »

Il fut tenu compte de ces observations dans la rédaction du Règlement intérieur, dont l'article 4 § 4 stipula que l'Assemblée ne peut aborder l'étude de nouvelles questions inscrites à son ordre du jour au cours de la session : « que quatre jours après leur inscription et après rapport d'une commission ».

Mais immédiatement cette règle parut trop rigide. Lors de la discussion en séance plénière du projet de règlement présenté par la première commission, Lord Robert Cecil déclara¹ : « Il peut très bien se présenter des cas urgents réclamant l'action immédiate de l'Assemblée. Il se peut également qu'une question soit soulevée à la fin de la session, alors qu'il serait impossible de donner les quatre jours d'avis préalable. La question est d'autant plus importante qu'aux termes de l'article 27, le règlement doit s'appliquer aux commissions de l'Assemblée. J'estime qu'une règle aussi rigoureuse rendrait tout travail impossible dans les commissions... je propose donc que le quatrième paragraphe de l'article 4 soit modifié... et qu'on ajoute après le mot « commission » les mots : à moins que l'Assemblée n'en décide autrement à la majorité des 2/3. »

Cette adjonction fut adoptée par l'Assemblée.

55. La procédure ainsi déterminée pour les nouvelles questions donne lieu à des pratiques assez nuancées.

nouvelles à l'ordre du jour de l'Assemblée. Elle fait à ce sujet un rapport à l'Assemblée.

« 4. Les propositions tendant simplement au renvoi à une commission générale d'éléments du rapport sur l'œuvre de la Société sont décidées par l'Assemblée sans renvoi préalable à la commission de l'ordre du jour. »

1. A. 1920, P., 224.

En premier lieu, sont seuls soumis au renvoi à la commission de l'ordre du jour, les points qui présentent un caractère entièrement nouveau.

Ne répondent pas à cette qualification les questions inscrites traditionnellement, tous les ans, au cours de la session (ex. les questions relatives aux mandats) ; ni les propositions impliquant seulement le renvoi à une commission de l'Assemblée, d'une partie du rapport annuel sur l'œuvre du Conseil et du Secrétariat (ex. les questions relatives aux minorités).

Une note du Secrétaire Général ¹ à ce sujet, renvoyée en 1935 par le Bureau de l'Assemblée à la première commission, constatait : « L'usage s'est établi que soient immédiatement acceptées par l'Assemblée des résolutions tendant au renvoi à une commission de parties du rapport sur l'œuvre de la Société des Nations ou de documents dont l'Assemblée est régulièrement saisie. » Un projet d'amendement au Règlement intérieur, adopté par l'Assemblée en 1936, et qui figure désormais sous l'article 7 a § 4, consacre cet usage : « Les propositions tendant simplement au renvoi à une commission générale d'éléments du rapport sur l'œuvre de la Société sont décidées par l'Assemblée sans renvoi préalable à la commission de l'ordre du jour. »

56. Echappent également à l'examen de la commission de l'ordre du jour les demandes d'inscription de questions nouvelles émanant du Conseil. « Il est d'usage, rappelait en 1930 ² le président de l'Assemblée, M. Titulesco (Roumanie), que l'Assemblée renvoie sans autre procédure les questions qui lui sont transmises par le Conseil, à l'examen de ses commissions. »

57. D'ailleurs, en ce qui concerne toutes les questions nouvelles, l'Assemblée est autorisée, en vertu de l'article 4 § 4, à décider, à la simple majorité des 2/3, le renvoi im-

1. A. 1935, CI, 97.

2. A. 1930, P., 71.

médiat à une commission, sans examen préalable de la commission de l'ordre du jour.

Aussi, le président de l'Assemblée, dont les propositions concernant la procédure à suivre sont presque toujours, en fait, adoptées à l'unanimité, possède-t-il sur ce point un large pouvoir discrétionnaire.

Le président déclara un jour, à propos d'une question nouvelle ¹ : « On peut envisager deux manières de traiter cet objet : ou bien l'Assemblée pourrait renvoyer le projet de résolution directement à l'examen de la première commission, ou bien l'Assemblée pourrait prier la commission de l'ordre du jour d'examiner d'abord la question et de nous donner, dans une prochaine séance de l'Assemblée, connaissance de ses conclusions. Il me semble plus prudent de suivre cette seconde méthode. »

La liberté que laisse l'article 4 d'adopter à la majorité des 2/3 la procédure d'urgence est fréquemment utilisée.

Voici une des formules qui, en cette matière, reviennent le plus souvent ² :

« Afin de prévenir toute perte de temps, dit le président de l'Assemblée, je proposerai à l'Assemblée de se prononcer, sans autres formalités, sur la question de savoir si elle est disposée à ajouter cette question à celles qui figurent à l'ordre du jour de sa présente session... je suggérerai à l'Assemblée le renvoi immédiat de cette question à la n^e... commission. S'il n'y a pas d'observation, il en sera ainsi décidé et je prierai le président de la n^e... commission de soumettre cette question, dans le plus bref délai, à l'examen de cette commission. »

58. Pour les cas où la procédure qu'il réglemente est adoptée, l'article 4 impose un délai de quatre jours entre l'inscription de la question nouvelle et sa prise en considération par l'Assemblée.

Ce délai peut parfois être gênant. Aussi, on peut voir le président de l'Assemblée déclarer ³ : « Afin d'éviter

1. A. 1924, P., 87.

2. A. 1926, P., 86.

3. A. 1926, P., 95.

toute perte de temps, je demande à l'Assemblée l'autorisation de communiquer immédiatement ce projet de résolution à la commission de l'ordre du jour, et dans le cas où celle-ci exprimerait l'avis qu'il doit être renvoyé à une commission, de pouvoir le faire sans aucun délai. »

Il arrive même que la commission de l'ordre du jour, saisie par le président, au cours d'une séance plénière, de la question de l'inscription à l'ordre du jour d'une nouvelle proposition, est chargée de faire son rapport avant la fin de la même séance.

En 1929, le président de l'Assemblée, M. Guerrero (Salvador) déclara ¹, à propos du projet de résolution chinois sur l'application de l'article 19 du Pacte, qui venait d'être déposé sur le Bureau : « comme il semble opportun de permettre à l'Assemblée de se prononcer à ce sujet avant la clôture de la présente séance... je pense que l'Assemblée approuvera la procédure expéditive que je vais lui suggérer :

« Le projet de résolution dont il s'agit serait renvoyé d'urgence à la commission de l'ordre du jour, et celle-ci serait priée de se réunir immédiatement et de me remettre son rapport avant la fin de la présente séance, ce qui permettrait à l'Assemblée de se prononcer ce matin même. »

59. Rappelons, enfin, qu'une garantie contre les pressions exagérées existe dans la procédure d'inscription à l'ordre du jour des questions nouvelles : « aucune proposition tendant à l'inscription d'une nouvelle question à l'ordre du jour ne peut être signée par plus de quinze membres de la Société. » (Art. 4 § 4 *bis* du Règlement intérieur.)

Nous avons déjà étudié la raison d'être de cette règle et les circonstances dans lesquelles elle a été établie ².

1. A. 1929, P., 101.

2. *Supra*, n° 12.

§ 3. — DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LA RÉPARTITION ENTRE LES COMMISSIONS, DES QUESTIONS A L'ORDRE DU JOUR DE L'ASSEMBLÉE.

60. L'étendue des attributions de chaque commission, telles qu'elles sont définies par les termes : questions juridiques, techniques, politiques, etc..., permet, la plupart du temps, au Bureau de l'Assemblée, de répartir sans difficulté entre les commissions, les questions à l'ordre du jour de l'Assemblée.

Il s'est pourtant présenté des cas douteux. C'est parfois un problème que de classer certaines questions sous une rubrique correspondant à la compétence de l'une des six commissions. La difficulté est due, soit à la nature complexe de ces questions, soit à la diversité de leurs aspects, soit même à une évolution qui a modifié leur caractère primitif.

61. D'abord, certaines matières, à vrai dire très rares, paraissent, par nature, réfractaires à la classification utilisée pour déterminer la compétence de chacune des commissions. Le renvoi à l'une, plutôt qu'à l'autre, ne s'impose pas avec évidence.

En 1922, le président de l'Assemblée, M. Edwards (Chili), à propos du rapport de la commission de coopération intellectuelle, explique¹ que cette question « pourrait être confiée indifféremment à la deuxième ou à la cinquième commission, mais comme la deuxième paraît... moins chargée, je me permets de suggérer que la question lui soit renvoyée ». Dix ans plus tard, le vicomte Cecil (Royaume-Uni) déclare² à propos de ces mêmes questions de coopération intellectuelle : « ces questions sont tout aussi bien du ressort de la deuxième et de la cinquième commission... »

C'est ainsi que la coopération intellectuelle ne présentant pas un caractère précis, qui permettrait de l'attribuer définitivement à l'une des six commissions, est entrée suc-

1. A. 1922, P., 27.

2. A. 1932, P., 32.

cessivement dans la compétence de trois d'entre elles : jusqu'en 1923, c'est la cinquième commission qui a étudié les rapports relatifs à la coopération intellectuelle ; à partir de 1924 cet examen est passé à la deuxième commission ; depuis 1928 il appartient à la sixième.

Cette absence d'un caractère spécial nettement marqué (juridique, technique, politique, etc...) permet de soulager certaines commissions dont l'ordre du jour se trouve trop chargé, et d'organiser une meilleure répartition quantitative des travaux.

Une telle attribution faite d'office par le président de l'Assemblée, ne paraît guère de nature à soulever les passions. Il faut tenir compte, cependant, des susceptibilités, et du désir d'éviter ce qui aurait, aux yeux des commissions, jusqu'aux simples apparences de l'arbitraire.

En 1925, M. Ciraolo (Italie) suggéra ¹, en deuxième commission, que la question de la coopération intellectuelle « pourrait être, d'accord avec la cinquième commission, portée à l'ordre du jour de celle-ci, ce qui allégerait la tâche dévolue à la deuxième commission ». M. Avramovitch (Yougoslavie) se déclara contre cette proposition : « Il s'agit là d'une organisation technique rentrant dans le domaine de la deuxième commission et qui mérite tous ses égards. Il ne faut pas que cette question soit, chaque année, renvoyée d'une commission à une autre. » Cependant, la commission accorda à son président « l'autorisation de formuler devant le Bureau de l'Assemblée une réserve permettant, le cas échéant, le renvoi à une autre commission, de certaines questions, si l'on aperçoit au cours des travaux, qu'il est impossible de terminer l'examen de toutes les questions soumises à la commission ».

Aussi, est-ce avec des précautions de forme qu'en 1928, le président, M. Zahle (Danemark), proposa ² à titre exceptionnel le renvoi à la sixième commission du rapport sur les travaux de la commission internationale de coopération intellectuelle. « Ce sont, dit-il, des considérations d'op-

1. A. 1925, CII, 7-8.

2. A. 1928, P., 31.

portunité qui m'ont conduit à formuler cette proposition. La tâche confiée à la deuxième commission étant déjà fort lourde, nous avons pensé qu'il convenait de l'alléger dans la mesure du possible et que les membres de la sixième commission ne refuseraient sans doute pas la tâche très intéressante qui leur est proposée... cette décision ne constituera d'aucune façon un précédent qui puisse lier l'Assemblée dans l'avenir. Elle me paraît répondre au désir de toutes les délégations, qui est de répartir les questions entre les diverses commissions, de façon à leur assurer les meilleures conditions de travail possibles. »

62. Un cas plus intéressant est celui des questions relativement complexes, présentant des aspects divers susceptibles de justifier leur renvoi à plusieurs commissions.

Nous verrons, en étudiant les relations entre commissions, qu'une des solutions du problème est précisément le renvoi de la question conjointement aux deux commissions qui prétendent en connaître, avec l'établissement, notamment par le truchement des sous-commissions mixtes, de certaines liaisons entre les deux organismes.

Mais il arrive que la répartition soit très difficile ; ou bien qu'il y ait un intérêt à ce que telle commission soit saisie de l'intégralité du problème, plutôt qu'une autre. La désignation de la commission compétente devient alors une pure question d'opportunité.

En 1923¹, la sixième commission ayant été saisie par l'Assemblée d'une requête du gouvernement lithuanien lui demandant de solliciter, sur certains points de droit, l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale, M. Sidzikauskas (Lithuanie) demanda le renvoi à la première commission de cette matière, qui lui paraissait de nature juridique.

Le président, M. Hymans (Belgique), suivi par la commission, déclara « ne point partager cette manière de voir, la question de fond présentant bien un aspect juridique, mais plus encore un aspect politique ».

1. A. 1923, CVI, 10.

En 1927 ¹, on avait inscrit la question de l'alcoolisme à l'ordre du jour de la deuxième commission. M. Loucheur (France) déclara que « la question de l'alcoolisme est surtout du ressort de la cinquième commission ». M. Nagai (Japon) estima que « la question peut être envisagée sous divers aspects, selon l'intention du pays qui en a demandé l'inscription à l'ordre du jour, et que, dans ces conditions, il conviendrait de s'en rapporter au bureau de l'Assemblée ». Le même jour, à la cinquième commission, plusieurs délégués prièrent le président « de bien vouloir faire connaître au bureau l'opportunité qu'il y aurait à renvoyer à la cinquième commission la question de l'alcoolisme. » Le bureau de l'Assemblée répondit qu'une décision avait été prise par l'Assemblée et que, seule, cette dernière pouvait réexaminer la question. La deuxième commission demeura saisie du problème.

L'année suivante, lors de la répartition, entre les commissions, de l'ordre du jour de l'Assemblée ², le comte Apponyi (Hongrie) déclara que « la question de l'alcoolisme que l'on propose de renvoyer à la deuxième commission trouverait plutôt sa place à l'ordre du jour de la cinquième commission, chargée spécialement de l'hygiène et des questions sociales ». M. Procope (Finlande) fit ressortir que « la question a plusieurs aspects. C'est, tout d'abord, ... une question d'hygiène commerciale... tous les représentants des pays du Nord savent que cette question touche à de sérieux intérêts économiques. Il s'agit surtout de la répression de la contrebande... c'est, d'autre part, une question d'aspect social. » Finalement, la deuxième commission demeura saisie, sur la considération émise par le président « que cette question a été traitée l'année dernière par la deuxième commission ».

La même année ³, M. Pella (Roumanie) présenta à la deuxième commission un projet de résolution concernant « certains cas de propagande par radiophonie, contraires à

1. A. 1927, CII, 9-10 et CV, 9-10.

2. A. 1928, P., 31.

3. A. 1928, CII, 33 et 48.

la bonne entente internationale ». Le président fit remarquer que « ce vœu serait plutôt de la compétence de la troisième commission, qui s'occupe du désarmement sous tous ses aspects ». Finalement, c'est la sixième commission qui fut saisie du problème, étant donné la prédominance de son aspect politique.

En 1933¹, la délégation néerlandaise ayant soumis une résolution au sujet de l'aide aux réfugiés venant d'Allemagne, et l'étude de ce projet ayant été renvoyée à la deuxième commission, M. Kraft (Danemark) approuva entièrement la délégation des Pays-Bas « d'avoir soulevé cette question, non pas comme une question politique, mais comme un problème purement technique. Ce point de vue a été évidemment partagé par la commission de l'ordre du jour lorsqu'elle a décidé de renvoyer la question à la deuxième commission. »

63. Enfin, non seulement il y a des questions qui, par leur nature, échappent à la classification habituelle ou lui sont difficilement réductibles, mais la même question peut, avec le temps, changer complètement de caractère et ressortir, de ce fait, successivement à plusieurs commissions.

« J'ai à vous parler..., disait en 1924 un des rapporteurs de la deuxième commission², d'une œuvre qui, humanitaire à ses premiers débuts, et ne pouvant être menée à bien si elle avait conservé ce caractère purement charitable, est devenue technique et financière au cours de l'année qui vient de s'écouler. »

Dans le même ordre d'idées, signalons que les travaux des organisations techniques de la Société qui ressortissent normalement, pour examen et contrôle, à la deuxième commission de l'Assemblée, ne sont pas toujours renvoyés intégralement à cette commission. Par exemple, en 1928³, la deuxième commission reçut bien les rapports du comité financier sur les sujets qui avaient fait l'objet

1. A. 1933, CII, 25.

2. A. 1924, CII, 56.

3. A. 1928, CII, 71.

principal de l'activité de ce comité au cours de l'année. Mais une autre question, celle de l'assistance financière en cas de guerre ou de menace de guerre, à laquelle le comité financier avait également beaucoup travaillé, fut traitée par la troisième commission.

64. Plan. Les questions inscrites à l'ordre du jour d'une commission font l'objet, en séances publiques ou en sous-commissions, de délibérations qui se terminent par un vote, et dont les résultats, consignés dans le rapport de la commission, sont entérinés par l'Assemblée plénière.

Ce sont ces divers éléments de la procédure des commissions que nous étudierons dans les chapitres qui suivent, respectivement consacrés aux séances des commissions (ch. IV), à la publicité (ch. V), aux sous-commissions (ch. VI), aux délibérations (ch. VII), au vote (ch. VIII), aux rapports (ch. IX et X).

CHAPIRE IV

Séances des Commissions.

SOMMAIRE

§ 1. — LES SÉANCES DES COMMISSIONS.

65. Séances des commissions et séances plénières de l'Assemblée ;
— 66. Le problème de l'alternance ; solution actuelle ; — 67. Lieux de réunion des commissions.

§ 2. — LE PROBLÈME DES SESSIONS.

68. Position du problème ; la formation de l'« esprit collectif » ; —
69. L'amendement suisse de 1920 et la prorogation du mandat des commissions de l'Assemblée ; objections soulevées contre cette proposition ; conséquence du rejet ; — 70. Difficultés d'aménagement de la durée des travaux des commissions ; rôle des présidents des commissions ; — 71. L'action du Bureau de l'Assemblée ; observations du comité des cinq en 1929 ; — 72. Protestations de délégués contre la hâte imposée aux commissions ; — 73. Nécessité de sauvegarder la dignité de l'Assemblée.

§ 3. — LA RÉFORME DE 1933.

74. Conséquences de l'extension des travaux de la Société ; la proposition Hambro de 1928 ; — 75. Le projet de convocation anticipée de la quatrième commission, en 1933 ; — 76. La discussion du projet ; objections et réponses ; — 77. La résolution de l'Assemblée ; son caractère provisoire.

§ 1. — LES SÉANCES DES COMMISSIONS.

65. La pratique semble fixée, depuis plusieurs années, de réserver la première semaine de la session ordinaire de l'Assemblée à la discussion générale, en séance plénière, du rapport annuel sur l'œuvre du Conseil et du Secrétariat.

Pendant ce temps, les commissions, qui ont constitué leur bureau et adopté leur ordre du jour, désignent leurs

rapporteurs. Ceux-ci préparent silencieusement le travail, qui commence la deuxième semaine seulement.

Cette deuxième semaine est presque exclusivement consacrée aux séances des commissions. Elles fonctionnent à plein rendement. C'est la période de vie intense de l'Assemblée.

Vers la fin de la seconde semaine, et plutôt au cours de la troisième, on passe à l'inventaire des résultats acquis. L'Assemblée se réunit à nouveau pendant quelques jours, en séance plénière, pour adopter définitivement les résolutions préparées et présentées par les commissions, pour enregistrer solennellement les résultats consignés dans leurs rapports.

66. Au cours de la seconde semaine de la session, les commissions, vu l'ampleur de leur tâche et le temps restreint dont elles disposent, ont besoin de se réunir fréquemment. Ici s'est posé, dès le début, un problème qui n'a jamais reçu de solution parfaitement satisfaisante : celui de l'alternance à adopter pour les séances des diverses commissions.

Dès 1920, des difficultés surgirent. D'une part, il fallait pour aboutir en temps utile, que les différentes commissions pussent travailler en même temps. D'autre part, des délégués exprimaient le désir d'assister aux séances de deux commissions siégeant simultanément. C'est par l'institution de la suppléance, observa le président de l'Assemblée ¹, M. Hymans (Belgique), que l'on pourra résoudre cette difficulté. « Quelque décision que nous prenions, nous n'éviterons pas certaines difficultés d'application. Je dois demander à l'Assemblée une certaine bonne volonté. Un délégué peut se faire représenter par un suppléant dans une commission à laquelle il s'intéresse peut-être moins qu'à une autre. Ce sont des questions de convenance et d'opportunité dans lesquelles je ne puis entrer. Je dois respecter la liberté de décision des délégués et les arrangements qu'ils peuvent prendre entre eux et leurs suppléants. »

1. A. 1920, P., 157-158.

A partir de 1920, les commissions se réunirent alternativement tous les deux jours « afin de permettre aux délégués qui font partie de deux commissions de suivre les travaux de l'une et de l'autre ». La première, la deuxième et la troisième siégeaient un jour ; la quatrième, la cinquième et la sixième, le lendemain.

Cette répartition a été modifiée en 1924, et le système actuel date de cette époque. A partir de 1924, la première et la troisième commission eurent à étudier des matières qui avaient entre elles des liens très étroits, de sorte que l'on jugea indispensable de donner aux délégués-membres de la première commission la possibilité de siéger à la troisième, et inversement. « Le Bureau, déclara le président de l'Assemblée M. Motta (Suisse)¹, a dû constater tout particulièrement que la première et la troisième commission ayant à discuter des problèmes vitaux et qui sont connexes, il paraît désirable que les délégués-membres de la première commission puissent assister aux délibérations de la troisième commission, et *vice versa*. Il fallait donc éviter la simultanéité des délibérations de ces deux commissions. Après avoir examiné plusieurs possibilités, le Bureau est arrivé unanimement à la conclusion qu'il y a lieu de vous proposer ce qui suit : se réuniraient simultanément les première, deuxième et sixième commissions et, d'autre part, se réuniraient simultanément aussi les troisième, quatrième et cinquième commissions. »

Depuis 1924, la pratique est donc que les première, deuxième et sixième commissions siègent d'une part, et les troisième, quatrième et cinquième commissions, d'autre part.

67. En ce qui concerne le lieu des réunions, on a toujours tenu à ce que les commissions tiennent séance dans le même bâtiment ou dans des bâtiments connexes. Cette

1. A. 1924, P., 83.

concentration est favorable à la fois à la publicité et à la coordination des travaux.

Le Bureau, disait un jour M. Motta (Suisse)¹, alors président de l'Assemblée, a considéré « qu'il y avait utilité générale pour les délégués et les membres des diverses commissions à être présents sous le même toit. Cela a également l'avantage de faciliter le travail des journalistes qui assistent à l'Assemblée, et pour lesquels nous avons les égards dus aux collaborateurs indispensables de l'Assemblée ».

En 1927², des délégations ayant estimé « que la salle B est insuffisante pour les travaux d'une commission aussi importante que la quatrième », le Secrétaire Général suggéra « de demander au directeur du Bureau International du Travail de mettre à la disposition de la commission la salle où se réunit le Conseil d'administration de cet organisme ». Le président de la commission, M. Van Eysinga (Pays-Bas), vit « un inconvénient dans l'éloignement de la salle du Bureau International du Travail ; ce serait de rendre plus difficile le contact entre les membres des diverses commissions ». M. Mac White (Irlande) dit que « si la salle B présente de nombreux inconvénients elle offre cependant l'avantage de permettre le maintien du contact avec les délégués qui sont membres des autres commissions. Le déplacement dont il est question présenterait plus d'inconvénients que d'avantages ».

§ 2. — LE PROBLÈME DES SESSIONS.

68. Nous n'avons pas à étudier les règles concernant les sessions de l'Assemblée en elles-mêmes, mais seulement dans la mesure où elles exercent une influence sur l'organisation et le travail des commissions de l'Assemblée.

A priori, il semble qu'aucun problème ne se pose. Emanations de l'Assemblée, les commissions durent autant qu'elle, ni plus ni moins. Cette vue, théoriquement exacte, a prévalu en fait, mais non sans difficultés.

1. A. 1924, P., 83.

2. A. 1927, CIV, 11.

L'inconvénient vient de ce que la session de l'Assemblée est de trop courte durée. Le Règlement ne fixe aucun minimum, mais, en pratique, la session ne dépasse jamais un mois. Sa durée moyenne est de trois semaines.

Or, cette période de temps est à peine suffisante pour que l'Assemblée puisse mener à bien sa tâche. M. Titulesco (Roumanie) en a montré la principale raison dans un plaidoyer prononcé en faveur de la prolongation des sessions ¹.

Après avoir décrit les différentes phases par lesquelles passe toute conférence diplomatique, la phase de la méfiance, celle des explications, celle de la sympathie enfin, grâce à laquelle se forme l'esprit collectif, le délégué roumain constatait en ce qui concerne l'Assemblée : « Malheureusement, au moment même où l'esprit collectif était devenu le plus agissant, on prononce la clôture... nous ne réussissions pas dans la tâche que nous nous proposons, aussi rapidement que nous le désirons, parce que nous brisons le corps collectif précisément au moment où l'esprit qui l'anime avait pris naissance. »

L'esprit collectif existe également dans les commissions de l'Assemblée. Fréquemment, elles se sont trouvées à l'étroit dans le court délai qui leur est imparti chaque année pour mener à bonne fin leurs travaux.

69. La délégation suisse avait, dès 1920, deviné et voulu prévenir cette difficulté. Elle avait présenté un amendement ² d'après lequel « les mandats... des commissions dont le mandat n'a pas pris fin dans le cours d'une session de l'Assemblée continueront à déployer leur effet à partir de la clôture de la session jusqu'à l'ouverture de la suivante. »

Ce projet tendait, expliqua M. Ustéri (Suisse) ³, à assurer « la bonne marche des affaires pendantes dans l'intervalle de deux assemblées, faciliter le travail de la séance d'ouverture de la session suivante et permettre aux commissions de continuer leurs travaux. Il peut, en effet, très bien arriver

1. A. 1931, P., 165.

2. A. 1920, Cl, 13.

3. *Id.*, 13-14.

que dans le courant d'une session, une commission ait à remplir un mandat qui demande plus de temps que celui dont elle dispose et qu'elle n'arrive pas à présenter son rapport dans le courant de la session de l'Assemblée. Il devrait donc être permis à cette commission d'apporter son rapport à l'Assemblée suivante... les commissions qui se sont mises à l'œuvre doivent finir leur travail, même si le terme de l'Assemblée arrive dans l'intervalle... »

Cette idée souleva de nombreuses objections : les représentants ne sont pas des députés, mais des mandataires et ils ne peuvent donc agir que suivant des instructions formelles ; ces commissions réunies dans le cours de l'année entreront en conflit avec le Conseil ; elles enlèveront de l'autorité à l'action du Conseil ; le principal argument était que, le mandat des délégués cessant avec l'Assemblée, il est impossible de concevoir des commissions constituées par des délégués, continuant de siéger alors que l'Assemblée est dissoute. « Chaque commission étant composée d'un représentant, lit-on dans le rapport de MM. Viviani (France) et Rowell (Canada), comment pourrait-on retenir à Genève, la session étant close, les membres de la commission ? »

L'Assemblée n'adopta point la proposition suisse. Cette solution étant rejetée, il fallait aménager dans les meilleures conditions de rendement pour les commissions, le temps de la session de l'Assemblée. C'est ce qu'expliqua fort bien Sir Ali Amman (Inde) : « il faut, dans toute commission, faire un effort sérieux pour que dans le délai de trois ou quatre semaines, elle achève son travail. »

70. C'est au Bureau de l'Assemblée et aux présidents des commissions qu'appartient la responsabilité de cet aménagement. Mais alors que le Bureau de l'Assemblée, composé des chefs des principales délégations, hautes personnalités dont le temps est précieux et que sollicitent les affaires intérieures de leurs pays, a souvent tendance à restreindre la session de l'Assemblée, les commissions, de leur côté, réclament une garantie minimum de durée pour la dignité et l'indépendance de leurs travaux.

Quant aux présidents des commissions, leur situation en l'espèce est assez difficile, comme l'a expliqué M. Bénès en 1929, alors qu'il présidait la troisième commission ¹ : « Ceux-ci, pendant toute l'Assemblée, sont constamment placés entre le Bureau de l'Assemblée et les membres des commissions. Il arrive souvent que les premiers délégués demandent que les travaux soient accélérés. Puis, dans les commissions, des membres des mêmes délégations font observer qu'on se presse trop. Il est difficile aux présidents des commissions de donner satisfaction aux uns et aux autres. Ils ne peuvent que tâcher de modérer les uns et de presser les autres. »

71. La citation suivante ² indique bien la tendance précitée du bureau de l'Assemblée et l'action qu'il exerce, à ce point de vue, sur le fonctionnement des commissions :

« Le Bureau de l'Assemblée... est arrivé à la conclusion qu'il était indispensable de faire un sérieux effort en vue d'abrégé dans toute la mesure du possible la durée des travaux des commissions...

« Le Bureau estime, en effet, que les commissions devraient s'efforcer de procéder à l'examen de toutes les questions qui leur sont soumises, dans le plus bref délai, afin d'éviter que la session de l'Assemblée ne se prolonge plus que d'ordinaire. Pour y parvenir, les commissions devraient faire usage de tous moyens appropriés : ainsi la durée des discours pourrait être limitée, celle des séances sensiblement prolongée. Enfin, les commissions pourraient même envisager, dans certains cas, la possibilité de tenir des séances de nuit. »

Chaque année ou à peu près, la même tendance réapparaît. Elle aboutit à créer une hâte préjudiciable au sérieux du travail. Rapporteur du comité de cinq membres (comité chargé de proposer des améliorations à la méthode de travail de l'Assemblée), M. Motta (Suisse) remarquait

1. A. 1929, CIII, 100-102.

2. *Id.*, 38-39.

en 1929¹ : « les commissions devraient pouvoir travailler avec plus de calme, sans fièvre, en évitant, si possible, les séances de nuit.

« Il faudrait éviter également que les commissions et l'Assemblée siègent simultanément.

« ... Il faudrait aussi éviter de donner l'impression que la dernière journée de l'Assemblée se termine par une bousculade, et que les actes de cette Assemblée sont purement automatiques. »

72. En certaines circonstances, des délégués ont protesté hautement contre semblables méthodes. Tel fut le cas, en particulier, en 1926 : « La valeur de ces débats, déclara le docteur Nansen (Norvège), en séance plénière², a été sérieusement diminuée par la hâte avec laquelle ils ont été poursuivis du commencement jusqu'à la fin. Je voudrais, au nom de ma délégation, ajouter ma protestation... contre la pratique qui consiste à vouloir clôturer l'Assemblée à un jour fixé avant quelle n'ait réellement commencé ses travaux, et je souhaite ardemment qu'il soit décidé à l'avenir que des délais convenables seront accordés pour permettre une discussion complète et satisfaisante de tous les sujets qui pourront se présenter. »

Le vicomte Cecil (Empire britannique)³ exprima fermement « l'espoir qu'on aura soin dans les futures assemblées d'éviter semblable hâte et qu'on reconnaîtra qu'il est réellement impossible à l'Assemblée d'accomplir son œuvre avec toute l'efficacité et la dignité requises, si elle ne dispose pas de quatre semaines au moins. »

M. Chodsko (Pologne) déclara en 1931⁴, à la cinquième commission : « Le travail principal de l'Assemblée se fait dans les commissions, et l'orateur a constaté avec une certaine anxiété, au cours des dernières années, la pression croissante exercée sur les commissions pour qu'elles s'acquittent de leur tâche aussi rapidement que possible.

1. A. 1929, P, 142.

2. A. 1926, P., 129.

3. *Id.*, 131.

4. A. 1931, CV, 41.

La sage procédure prévue dans le règlement de l'Assemblée n'est pas appliquée et cela simplement pour gagner un jour ou deux. Cette hâte tend à créer une atmosphère très pénible, préjudiciable au travail des commissions comme à celui du secrétariat... c'est le Bureau de l'Assemblée qui exerce la pression à laquelle il fait allusion. »

En quatrième commission, le président ayant signalé qu'il importait « de hâter les travaux... de façon à les achever au plus tard mercredi », M. Hambro (Norvège) fit observer ¹ que « le bureau n'est pas compétent pour décider si l'Assemblée doit finir ses travaux tel ou tel jour et... que les délégations ne sauraient admettre aucune tentative ayant pour objet d'étouffer la discussion. L'Assemblée se réunit une fois par an et c'est la seule occasion pour les Etats-membres d'examiner l'œuvre de la Société des Nations. »

73. D'ailleurs, il y a une autre raison d'éviter tout ce qui pourrait ressembler plus ou moins à des moyens de pression : l'Assemblée ne doit pas tromper la confiance que met en elle l'opinion publique.

Il ne faut pas, disait en 1926 M. Avramovitch ² (Yougoslavie), « paraître donner raison à certaines informations de presse, desquelles il résulte que, même pour les questions les plus graves qui préoccupent tout le monde... l'Assemblée ne joue, pour ainsi dire, qu'un rôle de pure forme et que tout est fait par le Conseil et les commissions permanentes ».

Et Sir George Foster (Canada) déclarait en 1929 ³ : « Il arrive souvent dans les parlements nationaux, que les affaires soient traitées précipitamment, mais une telle procédure n'est pas recommandable... Tout le monde a les yeux fixés sur l'Assemblée, dont la tâche est de faire progresser la plus grande cause de notre époque. La hâte excessive qu'on montre vers la fin de la session de l'Assemblée à quitter Genève a toujours été un sujet de cri-

1. A. 1931, CIV, 27.

2. A. 1926, CII, 39.

3. A. 1929, CIII, 101.

tique et de reproches. Le travail de la Société en souffre. Il faut réagir contre cette attitude et ne pas donner lieu à des critiques dirigées contre la Société. »

§ 3. — LA RÉFORME DE 1933.

74. On a constaté depuis longtemps que l'extension continue des travaux de la Société et la multiplicité croissante des sujets que les commissions de l'Assemblée doivent traiter dans un temps relativement court, avaient le double résultat : 1^o d'obliger les commissions à apporter dans leurs travaux une hâte excessive, 2^o et à l'inverse, d'entraîner fréquemment — du fait, en particulier, de la durée des travaux de la quatrième commission, — une prolongation de la session de l'Assemblée.

Notamment, en ce qui concerne la quatrième commission, M. Hambro (Norvège) avait déjà déclaré en 1928¹ : « Il est impossible de discuter convenablement un budget considérable dans une réunion de 50 personnes qui, avant la session, n'ont jamais eu sous les yeux les documents pertinents... Pour que les travaux de la quatrième commission aient une importance réelle, il conviendrait de réunir, quinze jours ou trois semaines avant la session plénière, un sous-comité exécutif de cette commission, chargé d'étudier les documents et de préparer un rapport soumis à l'examen de la commission tout entière. »

75. Cette idée fut reprise en 1933. Une note du Secrétaire Général² transmise par le Bureau de l'Assemblée demandait « d'examiner s'il ne serait pas possible d'instituer un système qui permette à certaines commissions de l'Assemblée, et notamment à la quatrième commission, de commencer leurs travaux avant la première séance plénière de l'Assemblée, afin d'examiner les questions régulièrement inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée en vertu des décisions de celle-ci, et, en ce qui concerne la

1. A. 1928, CIV, 67.

2. A. 1933, CI, 16.

quatrième commission, afin d'examiner les articles du budget qui reviennent régulièrement chaque année. »

Le Bureau de l'Assemblée avait établi le projet suivant ¹ : « la commission des finances sera convoquée par le secrétaire général huit jours avant l'ouverture de la session. Elle sera composée des délégués accrédités à cet effet par les gouvernements. Elle désignera son président, qui deviendra par là membre du bureau de l'Assemblée. »

76. Diverses objections, les unes d'ordre juridique, les autres d'ordre pratique furent élevées contre ce système :

1^o La vérification des pouvoirs des membres de la quatrième commission réunie avant l'Assemblée, n'aurait lieu qu'après leur entrée en fonctions. M. Politis estima ² que, les gouvernements ayant été priés de désigner les membres de leur délégation qui feraient partie de la commission réunie par anticipation, « l'enregistrement au secrétariat de la notification officielle de cette désignation constituerait une vérification de pouvoirs suffisante ».

2^o La commission étant une émanation de l'Assemblée, comment concevoir qu'elle puisse être constituée et se réunir avant l'Assemblée elle-même.

Ce point capital, lié à la question de savoir si les Assemblées successives constituent des corps distincts, sans liens juridiques, ou au contraire de simples sessions d'un même corps juridiquement permanent, donna lieu à un intéressant échange de vues.

M. Schiffner (Autriche) posa le problème ³ : « N'y aurait-il pas quelque ridicule à faire... vivre un enfant avant sa mère, à réunir la quatrième commission avant que l'Assemblée, dont elle émane, se soit elle-même réunie ? »

Mais M. Visoianu (Roumanie) ⁴ suggéra que « la formule consisterait peut-être à considérer les Assemblées de la Société des Nations comme se continuant plutôt que se succédant. » M. Cassin (France) fut plus affirma-

1. A. 1933, CI, 17.

2. *Id.*, 17.

3. *Id.*, P., 18.

4. *Id.*, P., 19.

tif : « D'une session à l'autre, il s'agit toujours de la même Assemblée, du même organe. D'autre part, la commission des finances... comprend l'unanimité des membres de la Société des Nations. »

Cette dernière affirmation est théoriquement exacte, mais des obstacles de fait peuvent empêcher qu'elle se vérifie. En effet :

3° Les pays lointains, qui n'ont pas tous une délégation permanente à Genève, voudront-ils participer à la réunion d'une simple commission avant la date normale de la session de l'Assemblée ? Dans la négative, remarqua M. Valdès-Mendeville (Chili) ¹, se poserait la question du quorum : « Quelle serait la situation de cette commission, et comment pourrait-elle siéger valablement et prendre des décisions si un petit nombre de pays seulement y étaient représentés ? »

4° Si l'on veut réunir la quatrième commission avant l'Assemblée et tenir compte « des congés des membres des diverses délégations qui composent les commissions et du personnel du secrétariat » (M. Woermann, Allemagne), il y aurait lieu de reculer l'ouverture de la session de l'Assemblée à une date assez tardive du mois de septembre, et par conséquent de modifier sur ce point le Règlement intérieur...

5° Les membres des commissions, a noté sir William Malkin ² (Royaume-Uni) « peuvent sur certaines questions de principe avoir besoin de consulter les chefs de leur délégation. Or, ceux-ci ne seront vraisemblablement pas à Genève, pendant la semaine au cours de laquelle la quatrième commission se réunira avant l'Assemblée ».

On peut objecter à cette remarque, comme l'a fait M. Bernhoft (Danemark) ³, « la procédure habituellement pratiquée dans les réunions internationales », d'après laquelle « en l'absence des chefs de leur délégation, les délégués présents... demandent des instructions à leur gouvernement ».

1. A. 1933, P., 20.

2. *Id.*, 18.

3. A. 1933, CI, 20.

La question fit également l'objet d'un débat en quatrième commission ¹. M. Réveillaud (France) y fit remarquer « qu'il est certain que deux semaines de session de l'Assemblée, plus une semaine de session de la quatrième commission, reviendront moins cher, surtout aux délégations, que trois semaines de session de l'Assemblée tout entière ».

Et M. Raphaël (Grèce) nota que le projet « ne peut être qu'approuvé, en raison des avantages qu'il présente pour toutes les délégations dont l'effectif n'est pas très élevé et auxquelles il donne la possibilité de pouvoir suivre plus facilement les discussions financières et les discussions techniques et politiques qui, désormais, n'auront pas toujours lieu simultanément ».

77. En définitive, le texte primitif proposé par le Bureau de l'Assemblée fut fortement atténué.

Sur proposition de M. Limburg (Pays-Bas), la première commission substitua à la réunion automatique de la quatrième commission avant l'ouverture de la session, la simple possibilité pour le président du Conseil d'opérer une convocation anticipée ; de son côté, la quatrième commission subordonna cette convocation anticipée à l'avis préalable du président de la commission de contrôle. « Celui-ci, avait observé M. Réveillaud (France), est en effet particulièrement bien placé pour se faire une idée de l'ampleur probable des débats de la quatrième commission d'une Assemblée donnée. »

Enfin, il fut convenu que le texte n'était adopté « qu'à titre d'essai lors de la session ordinaire de 1934 ».

Voici la résolution votée ² par l'Assemblée :

I. Le président du Conseil, après avoir consulté le président de la commission de contrôle, pourra convoquer la commission des finances pour une date antérieure de huit jours au plus à la première séance de la session ordinaire de l'Assemblée. Elle sera composée des représentants accrédités à cet effet par les membres de la Société. Elle désignera son président, qui de-

1. A. 1933, CIV, 67.

2. A. 1933, P., 86

viendra par là membre du bureau de l'Assemblée, aux termes de l'article 7 du règlement intérieur. La constitution de la commission sera communiquée à l'Assemblée lors de la première séance plénière de l'Assemblée.

En 1935, constatant ¹ qu'il n'avait pas encore été fait usage de cette procédure, et ayant estimé « qu'il faut plus de temps pour apprécier l'utilité de cette règle », la première commission recommanda « de la maintenir provisoirement pour l'année 1936, quitte pour l'Assemblée à prendre, à sa prochaine session, une décision définitive ».

En 1936, elle estima « que l'essai en question pourrait être poursuivi pendant une nouvelle période d'un an ² ». La règle n'a pas encore été appliquée dans la pratique.

1. A. 1935, CI, 82.

2. *Rapport soumis à l'Assemblée par la première commission.*

CHAPITRE V

La Publicité.

SOMMAIRE

§ 1. — LES DÉBATS DE 1920.

78. La règle provisoire de 1920 ; les précédents parlementaires anglais et les craintes de M. Tittoni ; la solution intermédiaire de M. Viviani ; — 79. Le huis clos des séances des commissions en 1920.

§ 2. — LA PUBLICITÉ DES SÉANCES DES COMMISSIONS.

80. L'art. 14 § 6 du Règlement intérieur ; son renversement en 1921 ; la règle actuelle ; — 81. Les séances à huis clos.

§ 3. — LA PUBLICITÉ PAR LES PROCÈS-VERBAUX.

82. Importance des procès-verbaux ; la règle de l'art. 14 § 6 ; — 83. Contenu des procès-verbaux ; il s'agit uniquement d'un résumé officiel des débats ; exceptions à cette règle ; — 84. Difficultés de confection des procès-verbaux ; importance d'une bonne traduction ; — 85. Inconvénients du système des résumés ; — 86. La révision du texte par les délégués ; légitimité de cette révision ; — 87. Dangers nés du droit qu'ont les délégués de réviser leurs discours ; la question des procès-verbaux « arrangés » ; — 88. La publication des procès-verbaux ; la publication pour la presse ; l'incident de 1932 ; procédure actuelle ; — 89. La publication officielle.

§ 4. — APPRÉCIATIONS SUR LA PUBLICITÉ.

90. Inconvénients de la publicité des séances ; l'institution des sous-commissions est un palliatif ; — 91. Justification de la publicité : l'éducation de l'opinion publique ; — 92. Justification de la publicité : la confiance nécessaire de l'opinion.

§ 1. — LES DÉBATS DE 1920.

78. L'article 15 du règlement provisoire de 1920 portait que, « sauf décision contraire des commissions, les réunions de celles-ci auront lieu à huis clos et il ne sera tenu aucun procès-verbal de leurs délibérations ».

En séance plénière, Lord Robert Cecil (Afrique du Sud)

s'éleva ¹ contre ce projet : « M. Viviani (France) a développé un point de vue qui, sans aucun doute, prévaut dans beaucoup de pays, à savoir que les séances des commissions doivent nécessairement être privées. Dans mon pays d'origine cependant, en Angleterre, il n'en est pas ainsi ; les commissions parlementaires, en général, ne tiennent pas de séances privées, quoiqu'elles aient le droit, naturellement, de siéger à huis clos si elles le désirent. Donc, dans la mesure où nous nous inspirons des précédents parlementaires, je dois appeler que ces précédents ne sont pas les mêmes en Angleterre qu'en France, et pour les questions purement parlementaires, je ne sais pas si nous n'avons pas le droit de dire que les précédents anglais peuvent être pris en considération.

« Mais ce à quoi je tiens le plus, c'est au principe lui-même. M. Tittoni (Italie) a dit hier, et avec combien de vérité, que la Société ne pouvait exister, qu'elle ne pouvait fonctionner, qu'avec l'appui de l'opinion publique universelle ; il n'y a qu'un moyen d'obtenir cet appui : c'est de parler au monde à cœur ouvert et en toute franchise. C'est pourquoi je voudrais, si possible, changer la règle établie par cet article. »

M. Tittoni, au contraire, préconisa ² le secret les délibérations des commissions. En effet, les questions discutées en commission sont destinées à être discutées à nouveau en séance publique et « vous aboutiriez à avoir deux Assemblées : une première Assemblée qui serait constituée par la commission et qui discuterait avec la même publicité et avec la même ampleur de débats ; et une seconde Assemblée, celle qui discute en ce moment ».

Les craintes de M. Tittoni ne se sont point réalisées, puisque le processus des délibérations des commissions ne s'est pas reproduit en séance plénière ; cette dernière, avec le temps, s'est bornée à entériner les discussions et conclusions des commissions.

Quoi qu'il en soit, c'est à une solution intermédiaire

1. A. 1920, P., 75.

2. *Id.*, 77.

de semi-publicité, préconisée par M. Viviani¹, que se rallia finalement l'Assemblée : le public, sauf décision contraire de la commission, ne serait pas admis dans les locaux où délibèrent les commissions, mais les commissions tiendraient un registre des délibérations et un procès-verbal, qui seraient publiés.

79. Le problème ne fut posé, en 1920, qu'en deuxième et en quatrième commission.

En deuxième commission², M. Rowell (Canada), ayant demandé « que les représentants de la presse soient admis à assister aux séances », le président, M. Tittoni (Italie), répondit que « cette proposition est contraire à l'esprit de la décision de l'Assemblée », et que, « le rapport final de la commission sera discuté à l'Assemblée en séance publique ». La proposition du délégué canadien lui semblait, d'ailleurs, « devoir rendre plus longues et plus difficiles les discussions de la commission ». La commission se prononça pour le huis clos.

En quatrième commission³, le président, M. Quinonès de Léon (Espagne), informa la commission « qu'étant donné le caractère délicat des questions traitées il est impossible d'admettre la presse aux débats, mais les procès-verbaux des séances seront publiés et communiqués aux journalistes, dès qu'ils auront été adoptés ». La commission décida que la presse ne serait pas admise.

Il en fut de même, sans discussion, dans toutes les autres commissions de l'Assemblée.

§ 2. — LA PUBLICITÉ DES SÉANCES DES COMMISSIONS.

80. L'article 14 § 6 du Règlement intérieur de l'Assemblée procède des discussions de 1920. A le lire, on pourrait s'imaginer, que, sauf rare exception, les séances des

1. A. 1920, P., 80.

2. A. 1920, CI, 118.

3. A. 1920, CII, 12.

commissions se tiennent toujours à huis clos. Ce texte nous apprend, en effet, que « sauf décision contraire le public ne sera pas admis aux séances des commissions ».

La réalité est toute différente : une coutume bien établie est venue renverser complètement la règle de la non-publicité des séances des commissions.

En 1921, s'appuyant sur les termes de l'article 14 § 6, Lord Robert Cecil (Afrique du Sud) demanda ¹ à la troisième commission de décider l'admission du public aux séances. « La commission, dit-il, a des questions très difficiles à examiner et, comme les classes officielles mettent obstacle à leur heureuse solution, il est indispensable que la commission ait l'appui de l'opinion publique. D'autre part, certains problèmes seront peut-être insolubles et il sera désirable que le public connaisse les difficultés réelles qui ont empêché d'aboutir les tentatives faites en vue de les résoudre. Enfin, si la commission fait des recommandations, elles n'auront de valeur que dans la mesure où elles seront appuyées par l'opinion du monde. »

La proposition du délégué sud-africain fut adoptée.

La deuxième commission elle aussi, adopta ² le système de la publicité des séances, malgré une objection de Sir Edgar Walton (Afrique du Sud), basée sur ce que la commission avait à se livrer « à un travail technique de recherches et d'investigations ».

En première commission, le président M. Scialoja (Italie) proposa ³ que « comme celles des autres commissions » les séances soient publiques. La commission se prononça par 19 voix contre 12 pour l'admission de la presse et du public. M. Fernandes (Brésil) expliqua « qu'il a voté pour la publicité sous cette réserve que le temps accordé à chaque orateur devrait être limité ». Plusieurs délégués exprimèrent le vœu « que l'admission de la presse aux séances n'entraîne pas une prolongation des débats ».

1. A. 1921, CI, 284.

2. *Id.*, 209.

3. *Id.*, 12.

La quatrième commission s'était d'abord prononcée ¹ contre la publicité des débats. Quelques jours plus tard, le président, M. Edwards (Chili), fit remarquer « qu'il y aurait intérêt à ce que la quatrième commission ne fût pas la seule des commissions de l'Assemblée qui ne tint pas de séances publiques ». La question ayant été mise aux voix, la commission revint sur sa décision primitive et vota la publicité.

En 1922, les six commissions décidèrent, « conformément à l'usage établi » en 1921, que leurs séances seraient publiques ; elles se réservèrent le droit de tenir des séances à huis clos pour les cas où elles l'estimeraient nécessaire.

Depuis lors, la même décision a été renouvelée tous les ans. Le huis clos est devenu l'exception.

81. Dans quels cas les commissions de l'Assemblée siègent-elles à huis clos ?

Elles ont sur ce point tout pouvoir discrétionnaire : c'est là question d'opportunité. Ainsi, la discussion de certaines questions a été soumise successivement au régime du huis clos et de la publicité. Le problème des contributions arriérées par exemple a longtemps été traité à huis clos ; depuis plusieurs années, il fait l'objet d'une discussion publique en quatrième commission.

Un des motifs les plus généralement invoqués pour justifier la décision de huis clos, c'est le caractère « délicat » des questions à examiner. La prudence et la discrétion peuvent commander d'éviter que soient portés à la connaissance de l'opinion certains faits ou certains arguments.

En 1925, M. de Brouckère (Belgique), rapporteur d'une sous-commission qui avait étudié l'établissement des réfugiés arméniens, déclara ² : « La sous-commission a reçu des renseignements très précieux qui ne peuvent être rendus publics sans indiscretion. De plus, les mem-

1. A. 1921, CII, 5.

2. A. 1925, CV, 52.

bres de la commission désirent peut-être poser au Dr Nansen (Norvège) des questions soulevant des points délicats qui ne peuvent être traités publiquement... » Il proposa « que la commission tienne une courte séance privée, et procède ensuite à une discussion générale publique ». Les assistants furent priés de se retirer et la discussion continua en séance privée.

En 1932, la cinquième commission « décide¹ que ses débats seront publics exception faite pour ceux qui porteraient sur des questions spéciales présentant un caractère confidentiel ».

Il peut aussi être utile en certaines circonstances « pour des raisons de convenance pratique », d'établir à huis clos les bases d'une discussion publique. C'est ce que remarquait M. Léon Bourgeois (France) en 1920, à propos du problème de la réduction des armements qui venait pour la première fois devant une commission de l'Assemblée² : « La proposition de tenir séance à huis clos ne provient pas d'un désir de mystère, mais... il y aurait avantage à ce que les délégués puissent se mettre au courant de leurs opinions respectives et arriver à des idées claires et précises. Alors, le moment sera venu de reprendre la discussion en public. »

La procédure, elle non plus, n'est pas déterminée. Il a été admis, à plusieurs reprises, qu'il suffit de la demande d'un seul membre de la commission pour que le public soit exclu de la salle des séances³. Par exemple, la commission convient que le bureau a le droit de décider que les séances « prendront un caractère privé, si la demande en est faite par un des membres de la commission ».

Des séances des commissions tenues à huis clos, ne reste-t-il aucune trace ?

Dans tous les cas, il est dressé procès-verbal des délibérations et, parfois, il y a un régime de semi-publicité résultant de la publication⁴, avec les procès-verbaux des

1. A. 1932, CV, 8.

2. A. 1920, CII, 253.

3. A. 1926, CII, 7 ; et 1927, CII, 9.

4. *Exemple* : A. 1925, CV, 52.

séances publiques, de ceux des séances tenues à huis clos.

Dans d'autres cas, plus rares, la publicité est réduite à sa plus simple expression, la commission décidant ¹ que le procès-verbal de la séance tenue à huis clos sera seulement déposé aux archives de la Société.

§ 3. — LA PUBLICITÉ PAR LES PROCÈS-VERBAUX.

82. Un régime de publicité réelle ne se contente pas de prévoir la présence de tiers aux lieux où se tiennent les délibérations. Il organise ce témoignage permanent, que constitue la consignation, dans des textes officiels mis à la portée du public, de toutes les déclarations faites au cours des séances. La rédaction et la publication de procès-verbaux des délibérations sont un des éléments essentiels de la publicité.

En faveur de ce système, lord Robert Cecil (Afrique du Sud) apporta ², en 1920, des motifs supplémentaires. « Il importe que l'on tienne un procès-verbal des discussions, car il n'est pas toujours possible que tous les membres assistent à toutes les séances et il est nécessaire que les absents sachent ce qui s'est passé aux séances auxquelles ils n'ont pu assister ». M. Tittoni (Italie) ajouta : « l'enregistrement des délibérations est absolument nécessaire car sans cela, les délibérations pourraient être contestées; le seul moyen de parer à cet inconvénient, c'est d'avoir un procès-verbal qui contienne le texte exact des délibérations ».

L'article 14 § 6 du Règlement intérieur dispose :

Les commissions tiendront un registre de leurs délibérations et un procès-verbal qui seront publiés aussitôt que possible et qui pourront toujours être consultés par les membres de l'Assemblée. Ces documents ne seront publiés qu'après approbation par la commission.

Ce texte donne lieu à trois séries de remarques rela-

1. *Exemple* A. 1925, CIV, 63.

2. A. 1920, P., 75.

3. *Id.*, 77.

tives à la confection des procès-verbaux, à leur approbation par la commission, à leur publication.

83. Le Règlement ne spécifie pas quel doit être le contenu des procès-verbaux. Ce point a été fixé par une pratique qui a paru suffisamment consolidée en 1928, pour que le Bureau ait cru opportun, afin « d'éviter que cette indication soit donnée chaque année par le Bureau à l'Assemblée », de la considérer ¹ « comme une règle qui serait admise au cours des sessions ultérieures de l'Assemblée et jusqu'à ce que celle-ci en décide autrement :

Alors que les comptes rendus des séances plénières de l'Assemblée sont des comptes rendus sténographiques, les procès-verbaux des commissions constituent uniquement des résumés des principaux points sur lesquels ont porté les discussions. Les délégués doivent, par conséquent, s'attendre à trouver dans ces procès-verbaux, non pas un compte rendu sténographique des observations qu'ils ont présentées, mais un résumé auquel ils peuvent faire apporter les corrections nécessaires.

La règle n'est pas toujours respectée. D'abord, il existe un moyen de la tourner, c'est, au lieu de parler sans texte, ou à l'aide d'un simple canevas, de lire une déclaration écrite. Il est plus simple dans ce cas pour le secrétariat de faire insérer le texte intégral de la déclaration dans les procès-verbaux ². A propos de cette pratique, M. Hambro (Norvège) fit un jour remarquer ³ « qu'il serait bon que tous les discours fussent résumés dans la même mesure, et que, lorsqu'un orateur lit un discours qu'il a préparé par écrit, ce discours ne soit pas reproduit *in extenso* dans les procès-verbaux tandis que les observations improvisées d'un autre orateur sont résumées selon l'impression et le tempérament du rédacteur du procès-verbal. »

Parfois aussi, la commission décide que tel discours sera inséré *in extenso* dans le procès-verbal. En 1920, par exemple, M. Garay (Panama) ayant renoncé à la pa-

1. A. 1928, P., 40.

2. Exemple : A. 1923, CV, 26; cf. p. 38, la protestation d'un délégué.

3. A. 1929, CIV, 67.

role en séance plénière de l'Assemblée afin d'éviter que l'Assemblée tînt une séance de nuit, demanda et obtint ¹ la publication *in extenso* dans les procès-verbaux, de ses observations en quatrième commission.

84. La confection de procès-verbaux exacts se heurte à une double difficulté : la dualité des langues (art. 16 § 1), et la nécessité de résumer les discours prononcés dans les commissions.

L'importance d'une bonne traduction des discours est très grande. « Il est impossible, disait Sir Rennel Rodd (Empire Britannique) en 1921, que des mots hâtivement pris pendant le discours d'un orateur n'amènent pas, dans certains cas, des erreurs ou des omissions considérables. Ces erreurs et ces omissions pourraient avoir des conséquences sérieuses, car beaucoup de journalistes ne connaissent qu'une seule langue ». La quatrième commission décida ², sur la proposition du délégué britannique, qu'à l'avenir, avant d'être publié, le compte rendu provisoire serait soigneusement révisé par un ou deux experts, « afin de faire disparaître les contradictions manifestes qui peuvent exister entre les textes français et anglais ».

85. Quant au système qui consiste à résumer au lieu de reproduire intégralement les déclarations des orateurs, il crée une source de contestations sur la sincérité des documents.

Déjà en 1920, M. Millen (Australie) protestait ³ « contre le fait que les explications des membres de l'administration y ont gardé toute leur ampleur, alors que celles de leurs contradicteurs ont été beaucoup plus résumées, ce qui donne une idée fausse de la discussion. » En 1923, M^{lle} Vavaresco (Roumanie) demanda ⁴ « que le secrétariat soit particulièrement attentif dans la rédaction des procès-verbaux provisoires et que les paroles de certains orateurs

1. A. 1920, P., 691 et CIV, 75 ; cf. autre exemple : 1925, CV, 36.

2. A. 1921, CII, 68.

3. A. 1920, CII, 53.

4. A. 1923, CV, 27.

ne soient pas résumées d'une façon trop succincte, tandis que celles d'autres orateurs sont reproduites plus complètement ». Elle invita la commission « à ne pas laisser la politique pénétrer dans ses débats ».

M. Hambro (Norvège) a critiqué assez vivement¹ la façon dont on rédige les procès-verbaux des commissions. Citons entièrement ses paroles qui résument bien la question : « La tendance s'est manifestée... de faire figurer dans les procès-verbaux tous les compliments et d'omettre toutes les critiques. Si l'on examinait les procès-verbaux de la quatrième commission pour ces dernières années, il serait difficile de se former une idée exacte des débats de cette commission... Il est désirable que l'on consigne dans les procès-verbaux les questions essentielles et non les hors-d'œuvre et les points sans importance. »

Par ailleurs, les procès-verbaux ne doivent point présenter trop de concision, non seulement parce que l'excès de concision est une atténuation de la publicité, mais aussi parce que les délibérations reproduites dans les procès-verbaux sont appelées, très souvent, à éclairer les résolutions et à indiquer l'esprit dans lequel elles doivent être comprises ou exécutées.

M. Entezam Meziry (Perse) estima² en 1931 « que les arguments exposés par les divers orateurs ne sont pas toujours bien reproduits. Il ne demande pas la reproduction *in extenso* de chaque discours, mais il voudrait un résumé qui permette de suivre le raisonnement de l'orateur ». Le comte Pagliano (Italie) et M. Pella (Roumanie) s'associèrent à cette déclaration. Le premier « a remarqué, en relisant son rapport, que des parties essentielles de la discussion sur les questions pénales et pénitentiaires ont été abrégées à un point tel, qu'elles ne peuvent avoir que peu d'utilité pour les diverses associations qui seront consultées par la Société des Nations sur ces questions et qui comptent sur les procès-verbaux de la commission pour leur documentation ».

1. A. 1929, CIV, 18.

2. A. 1931, CV, 43.

86. Les procès-verbaux des commissions, constituant de simples résumés basés sur des notes sténographiques hâtivement prises au cours des séances, il est normal : 1^o de permettre aux délégués de revoir les textes concernant leurs déclarations, 2^o de faire approuver ces textes par la commission avant leur publication officielle. L'article 14 § 6 prévoit que les procès-verbaux ne sont publiés « qu'après l'approbation par la commission ».

C'est ce qu'expliquait¹, en 1923, le président de la cinquième commission, M. de Mello-Franco (Brésil) : « Les procès-verbaux provisoires ne constituent pas un texte définitif. Ils sont faits très rapidement pendant la nuit et sont communiqués exclusivement aux membres de la commission pour que ceux-ci puissent y apporter les additions et changements qu'ils jugent nécessaires. Le texte définitif des procès-verbaux est alors établi et renferme toutes les additions et tous les changements faits par les membres de la commission. »

La résolution de 1928, déjà citée², organise la révision et l'approbation des procès-verbaux provisoires :

Le procès-verbal de chaque séance sera, autant que possible, distribué avant la séance suivante. Toutes les corrections que les délégués pourront désirer y faire apporter devront être transmises au secrétariat avant la séance qui suivra immédiatement celle au cours de laquelle le procès-verbal aura été distribué. Le Président pourra, s'il le juge utile, soumettre les corrections aux membres de la commission auxquels il appartiendra d'arrêter le texte définitif du procès-verbal et d'en autoriser la publication.

87. Ce système amène certains inconvénients qui posent ce qu'on a appelé la « question des procès-verbaux arrangés ».

Le problème présente ici un aspect particulier. Il est facile, en effet, comme le disait³ M. Hambro (Norvège)

1. A. 1923, CV, 27.

2. A. 1928, P., 40.

3. A. 1929, CIV, 18.

en 1929, de se rendre compte « si un membre cherche à arranger un compte rendu *in extenso*, mais difficile de constater la même opération lorsqu'il corrige une déclaration très abrégée qui, souvent, ne reproduit pas le sens de ses observations, et parfois rédigée par un fonctionnaire qui n'a pas étudié les documents sur lesquels parle l'orateur ».

En tout cas, s'il n'est pas toujours aisé d'en découvrir la preuve, le fait existe. M. Osusky ¹ (Tchécoslovaquie), « lorsqu'il lit le compte rendu des débats de la quatrième commission éprouve souvent de grandes difficultés à bien comprendre ce qui s'est passé, mais, à son avis, l'une des grandes causes de sa difficulté vient de ce que les membres de la commission ont le droit de corriger individuellement le compte rendu de leurs interventions à la commission;... par la faute de la pratique adoptée, les procès-verbaux de la commission ne donnent plus qu'une image inexacte de ses débats. » M. de Vasconcellos (Portugal) est convaincu ² que M. Osusky a mis le doigt sur la plaie : « Le mal vient de ce que les membres de la commission apportent individuellement des corrections aux procès-verbaux. Souvent cette révision n'est pas faite très sérieusement. »

S'il est nécessaire de laisser aux délégués, dans certaines limites, le droit de corriger le compte rendu de leurs déclarations, on ne saurait admettre que des retouches trop flagrantes aboutissent à enlever tout sens à la discussion. C'est le devoir du secrétariat, estime ³ M. Van Eysinga (Pays-Bas), « de se rendre compte, si, par exemple, une observation retouchée par un orateur, à laquelle répond un autre orateur, concorde avec cette réponse et si l'observation en question et la réponse constituent encore un tout compréhensible. Si ce n'est pas le cas, le secrétariat devrait appeler l'attention des deux orateurs sur ce manque de concordance en vue de se mettre d'accord. »

1. A. 1929, CIV, 18.

2. *Id.*, 19.

3. *Id.*, 18.

Cependant, même dans ce cas extrême, on s'aperçoit de la difficulté qu'il y a d'obtenir de certains délégués une loyauté absolue ! La réponse décevante faite¹ par le Secrétaire Général à l'observation de M. Van Eysinga est, à cet égard, des plus instructives : « Il arrive parfois que les orateurs font des modifications qui, de l'avis du secrétaire général, vont complètement à l'encontre de l'esprit et même parfois du sens de ce qui a été dit. Si, cependant, un orateur lui assure qu'il a été mal compris et que le texte corrigé représente ce qu'il avait l'intention de dire, il n'y aura rien à faire : la parole du représentant d'un membre de la Société doit être acceptée. Le secrétaire général peut bien attirer l'attention d'un orateur sur une divergence de vues, mais à la fin, il ne lui reste qu'à déclarer : « Si vous me donnez l'assurance formelle que ceci est ce que vous aviez dit ou aviez l'intention de dire, je dois l'accepter. » Telle est la pratique qu'il a adoptée. »

88. Les procès-verbaux des séances des commissions sont essentiellement destinés à être publiés. Il est très exceptionnel que les procès-verbaux soient seulement envoyés aux archives de la Société.

La publication officielle se réalise en deux phases : la première publication, destinée à la presse, résulte de l'affichage, dans un délai très court après la fin des séances, d'un compte rendu des séances ; la seconde a lieu plus tard, par le moyen du *Journal officiel de la Société des Nations*.

L'usage, qui remonte à 1920, d'afficher dans la salle de la presse du Secrétariat les procès-verbaux des séances des commissions, présente, au point de vue de la publicité, un grand intérêt. L'incident qui, en 1932, s'est produit à ce propos, en fait foi.

En 1932, le Secrétaire Général décida de supprimer ledit affichage, et de le remplacer par la distribution de simples communiqués, assez développés. Le président de l'Association Internationale des Journalistes accrédités

1. A. 1929, CIV, 19.

auprès de la Société des Nations protesta¹ contre ce changement : « Il y a trois commissions de l'Assemblée qui siègent en même temps. Un journaliste ne peut assister qu'à l'une d'elles. Toutefois, la coutume d'afficher les procès-verbaux de toutes les commissions lui permettait de se renseigner avec exactitude sur ce qui s'était passé aux autres commissions... Quand on songe qu'un des résultats les plus importants de l'activité de la Société des Nations est la publicité qu'elle donne aux délicates affaires internationales, et quand on se rappelle combien des délégués de tous les pays ont insisté fréquemment sur l'importance qu'il y a à ce que l'opinion publique soit suffisamment et exactement informée sur toutes les questions, il semble inconcevable que les procès-verbaux soient la chose sacrifiée... »

Cette lettre, communiquée à la quatrième commission, y provoqua un certain nombre d'observations : « L'essentiel de l'œuvre de la Société des Nations, déclara M. de Madariaga² (Espagne), consiste dans l'action qu'elle exerce dans l'opinion publique et, par conséquent, dans tout le mécanisme compliqué de cette institution, le rouage le plus délicat et le plus important est celui qui se trouve en contact avec l'opinion publique. » M. Gallavresi (Italie) releva³ que la suppression de l'affichage des procès-verbaux a « presque donné à penser que l'œuvre de la Société s'accomplissait dans le secret ». M. Hiitonen (Finlande), critiquant la méthode des communiqués déclara : « Si, parfois, les communiqués de la section d'information sont fades, la faute n'en est pas à la section, mais aux gouvernements, qui exigent que tant de choses restent secrètes. »

Ces considérations sur l'importance de la publicité l'emportèrent sur la volonté d'économie. En 1933, la commission de contrôle proposa⁵ « l'établissement régu-

1. A. 1932, CIV, 203-204.

2. *Id.*, 21.

3. *Id.*, 42.

4. *Id.*, 30-31.

5. A. 1933, CIV, 125.

lier et l'affichage de comptes rendus *in extenso* abrégés, pour trois séances par jour. Ces séances seraient choisies par le bureau de l'Assemblée ou par les présidents des commissions suivant l'importance des questions portées à l'ordre du jour de chacune de celles-ci, et ce choix serait aussitôt affiché dans la salle de la presse. De plus, la section d'information produirait, à l'issue de chaque séance de commission sténographiée, les communiqués habituels, et de chaque séance de commission non sténographiée, un communiqué plus détaillé. »

89. La seconde publication des procès-verbaux, destinée au public, est réalisée beaucoup plus tard, sous la forme de suppléments au *Journal officiel de la Société des Nations*. Des délégués se sont déjà plaints du retard de cette publication. « En ce qui concerne le texte définitif des délibérations de l'Assemblée, disait un jour M. Rappard¹ (Suisse), je suis d'avis qu'il soit mis à la disposition du public le plus tôt possible. Ma demande est peut-être intéressée, car dans mes travaux personnels, j'ai besoin de ces textes, et ce n'est jamais que six mois après que je les reçois. Cela me paraît regrettable. Là aussi, le secrétaire général pourrait peut-être obtenir, par une modification de la méthode, une diminution des délais qui s'écoulent entre la fin de l'Assemblée et la publication des comptes rendus des commissions. »

§ 4. — APPRÉCIATIONS SUR LA PUBLICITÉ.

90. L'inconvénient le plus sensible de la publicité, c'est l'ampleur qu'elle risque de donner aux débats. Nous avons vu² les craintes exprimées à ce sujet, en 1921, par plusieurs délégués, en première commission. Ajoutons-y le témoignage de sir Edgar Walton³ (Afrique du Sud) à qui son expérience personnelle a montré « qu'en l'absence de journalistes, on est moins tenté de faire de longs discours ».

1. A. 1930, CIV, 44.

2. *Supra*, n° 80.

3. A. 1921, CII, 11

Dans un régime de publicité, ce que les discussions gagnent en étendue, elles le perdent en efficacité. C'est là, peut-être, le plus grave danger. Placés sous le contrôle de la presse, et par là, sous la surveillance des opinions nationales, les délégués auront parfois la tentation de se raidir dans des positions de principe. C'est M. William Meyer (Inde) qui faisait remarquer en 1921¹ que « l'en ton de la discussion à huis clos est toujours plus amical ». L'aisance des délégués délibérant sans la présence de tiers, la possibilité qu'ils ont d'exprimer sincèrement le fond de leurs pensées, sont les meilleurs facteurs d'accord. Sir Joseph Cook (Australie) a pu constater en 1926² « qu'une conséquence de la publicité des débats, est que les travaux les plus importants sont, en général, effectués en dehors des séances ».

Cela ne signifie point que ces travaux sont, dans tous les cas, menés dans la coulisse, avec des formes extra-réglementaires : il y a les sous-commissions, dont les séances sont presque toujours secrètes. L'absence de publicité dans les sous-commissions est une des principales raisons de leur fortune.

91. On a plusieurs fois invoqué, pour défendre le principe de la publicité des débats, la nécessité d'éduquer le public. Le Professeur Murray (Afrique du Sud) estimait, en 1921³, que cette publicité assurera « dans la presse, et par suite dans le grand public, une compréhension plus sympathique des questions que la commission discutera », et Lord Robert Cecil rappelait⁴ qu'il y avait eu, l'année précédente, « des séances extrêmement intéressantes qui eussent été précieuses pour l'éducation du public ». Dans le même sens, M. Noblemaire (France) disait à la quatrième commission, en 1922 : « Le budget de la Société intéresse vivement l'opinion publique et... l'éducation de l'opinion publique sur ce point sera d'autant plus facile

1. A. 1921, CII, 12.

2. A. 1922, CIV, 11.

3. A. 1921, CII, 329.

4. *Id.*, 515.

que l'on pourra justifier le budget de la Société par une plus grande publicité des débats. »

Le secret des délibérations, non seulement ne favorise pas l'éducation du public, mais au contraire peut servir à égarer l'opinion. « L'expérience a démontré, déclarait Sir Rennel Rodd (Empire Britannique) en 1921¹, que... la presse donne très souvent les critiques faites au cours des séances privées, mais ne publie pas les réponses à ces critiques... »

92. Au delà de l'éducation du public, une raison plus importante vient justifier le principe de la publicité : la Société des Nations ne peut poursuivre son œuvre que si elle est soutenue par l'opinion publique, que si, par conséquent, elle donne à cette opinion la possibilité d'exercer sur son activité, un certain contrôle. « Sans doute, disait un jour M. Motta² (Suisse), la diplomatie gardera toujours la nécessité de la discrétion ; il y a toujours des solutions qui doivent être préparées dans des conversations particulières, dans l'esprit de conciliation, dans l'échange de mots loyaux et libres, mais il arrive un moment où les responsabilités doivent être prises et fixées devant le monde, et cela se fait par la publicité des débats. La publicité est vraiment la forme adéquate de l'esprit de la Société des Nations. »

1. A. 1921, CII, 11.

2. A. 1923, P., 59.

CHAPITRE VI

Les Sous-Commissions.

SOMMAIRE

§ 1. — UTILITÉ DES SOUS-COMMISSIONS.

93. Les commissions de l'Assemblée sont trop nombreuses ; — 94. Quelques avantages des sous-commissions : elles soulagent les commissions ; leur procédure est plus souple ; — 95. La non-publicité des travaux des sous-commissions ; ses avantages ; — 96. Critiques dirigées contre l'absence de publicité dans les sous-commissions de l'Assemblée.

§ 2. — RÔLE ET IMPORTANCE DES SOUS-COMMISSIONS.

97. La liberté dans le régime des sous-commissions ; large utilisation de cette institution ; — 98. Comités de rédaction et sous-commissions proprement dites ; — 99. Diversité du rôle des sous-commissions : rôles techniques ; — 100. Réalisation d'accords sur le fond entre les délégations ; le pouvoir de fait des sous-commissions ; — 101. A quel moment de la discussion doit être nommée une sous-commission ? Importance du problème. Controverses.

§ 3. — COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS.

102. Composition restreinte des sous-commissions ; — 103. Nomination des membres des sous-commissions ; la proposition persane de 1923 ; — 104. Questions de procédure ; — 105. Le problème du choix : qui doit faire partie d'une sous-commission ? — 106. La représentation géographique ; régionalisme et universalisme ; — 107. Difficultés à propos de la composition des sous-commissions ; — 108. Palliatifs : l'organisation des rapports entre sous-commissions et délégations ; — 109. La participation du président de la commission aux travaux des sous-commissions.

§ 4. — L'ORGANISATION DES SOUS-COMMISSIONS.

110. Le bureau de la sous-commission ; le président ; — 111. Le rapporteur.

§ 1. — UTILITÉ DES SOUS-COMMISSIONS.

93. — Composées, en principe, d'un représentant de chaque délégation, les commissions de l'Assemblée demeurent très nombreuses. Elles comprennent, en moyenne, trente à cinquante membres. Chacune constitue, selon l'expression qu'employait un jour M. Scialoja (Italie), un véritable « portrait de l'Assemblée ».

D'où l'utilité pour les commissions, à déléguer une partie de leur pouvoir à des organismes plus restreints, composés d'un certain nombre de membres choisis dans leur sein. Ces organismes sont les sous-commissions.

94. L'institution des sous-commissions présente de sérieux avantages. Les sous-commissions apparaissent d'abord comme destinées à soulager les commissions dans leur tâche : elles déchargent les commissions d'une partie de leurs travaux et leur permettent ainsi de consacrer plus de temps à d'autres questions de leur ordre du jour.

M. Balfour (Grande-Bretagne), en proposant le renvoi de certaines recommandations à une sous-commission, notait¹, en 1921, que « si la commission entamait maintenant une discussion sur ces trois recommandations, il lui serait presque impossible de terminer ses travaux assez à temps pour présenter rapidement son rapport à l'Assemblée. »

Par ailleurs, la discussion en sous-commission « est plus facile, l'échange des idées est plus rapide, certaines objections peuvent être approfondies² ». D'une façon générale, la procédure y est beaucoup plus souple que celle des commissions. Ainsi, « tous les membres comprenant le français et l'anglais », on propose³ dans une sous-commission « afin de gagner du temps, que les discours prononcés à la sous-commission ne soient pas interprétés ».

95. Mais la principale utilité des sous-commissions

1. A. 1921, CII, 354.

2. A. 1929, CIII, 16.

3. A. 1920, CI, 333.

provient du fait qu'elles ne sont pas astreintes à la publicité. Les inconvénients que peut présenter un régime de publicité presque sans restriction sont ainsi corrigés, dans une très large mesure, par l'institution des sous-commissions.

En 1920, Lord Robert Cecil (Afrique du Sud) avait proposé « que le prochain débat sur le rapport de la sous-commission des armements ait lieu en séance publique ». Après discussion, il fut décidé¹ que « la sous-commission tiendra encore une séance à huis clos. *Si l'unanimité est acquise, le reste des débats aura lieu en séance publique* ».

Le même délégué ayant, en 1921, exprimé l'avis « qu'il serait opportun de procéder sans délai à la définition des mandats A et B », le président de la sixième commission proposa² de confier l'étude de cette motion à une sous-commission, car « il convient, dans une question aussi délicate soulevant des difficultés internationales..., de procéder avec mesure et discrétion ».

D'ailleurs, non seulement le public n'est pas admis aux séances des sous-commissions, mais il n'y a point, en principe, de procès-verbal de leurs délibérations. Le Dr Nansen (Norvège) pouvait déclarer un jour³ : «... il n'y aurait, semble-t-il, aucun avantage à nommer une sous-commission. Les débats des sous-commissions ne sont pas publiés, et il est désirable que les discussions sur cette question le soient. »

La règle, en cette matière, a été exprimée par une résolution du Bureau de l'Assemblée, que nous avons déjà eu l'occasion de citer⁴ : « On ne prend généralement pas le procès-verbal des séances des sous-commissions. »

96. L'absence totale de publicité dans les sous-commissions a donné lieu, parfois, à des critiques : « Je n'ai pu, disait à la sixième commission, en 1934, le délégué de la Pologne⁵, trouver des arguments probants... dans les

1. A. 1920, CII, 271.

2. A. 1921, CII, 516.

3. A. 1925, CVI, 8.

4. *Supra*, n° 83.

5. A. 1934, CVI, 39.

procès-verbaux des discussions qui ont eu lieu aux Assemblées antérieures... la discussion de l'année dernière s'est déroulée en partie en séance publique, mais les débats les plus importants et les plus significatifs ont été relégués à un sous-comité composé d'un nombre réduit de membres, fermé à la presse et privé en même temps de procès-verbaux. »

En 1926, après avoir rappelé qu'il avait été membre de la commission du Parlement norvégien « chargée d'examiner les faits et gestes des délégués norvégiens à Genève », et que les nombreux partis de ce Parlement désiraient « être renseignés avec précision sur l'attitude prise par les délégués norvégiens », M. Hambro (Norvège) déclara¹ qu'il lui semblait extrêmement important « que les commissions parlementaires analogues à celles qu'il vient de mentionner aient à leur disposition, soit imprimé, soit reproduit de toute autre façon, un texte des procès-verbaux des sous-commissions ». M. Osusky (Tchécoslovaquie) fit observer « que l'on pourra toujours se rendre compte de l'attitude officielle d'un délégué au sujet d'une question quelconque, en consultant les procès-verbaux des séances plénières (des commissions)... » Il est vrai, répliqua M. Hambro, que les opinions officielles s'expriment dans les séances plénières, « mais ce que les parlements désirent, c'est de pouvoir connaître les raisons pour lesquelles ces opinions officielles n'ont pas été maintenues en sous-commission ».

§ 2. — RÔLE ET IMPORTANCE DES SOUS-COMMISSIONS.

97. Le Règlement ne nous apprend pas grand'chose sur les sous-commissions. La seule disposition qui les concerne est celle de l'article 14 § 4 : « Chaque commission a la faculté de se diviser en sous-commissions qui constituent elles-mêmes leur Bureau. »

La formule, dépourvue de tout caractère impératif, laisse entendre que le régime des sous-commissions est

1. A. 1926, CIV, 54-55.

essentiellement un régime de liberté : liberté quant à leur constitution, à leur compétence, à leur procédure.

De cette liberté, la pratique fait largement usage : les sous-commissions, tout en restant des organismes transitoires créés au gré des besoins, sont devenues un des principaux moyens de travail des commissions. Dans certains cas même, des sous-commissions, nommées tous les ans avec les mêmes attributions, ont acquis, comme les commissions elles-mêmes, une sorte de permanence : par exemple, les sous-commissions des contributions arriérées et de la répartition des dépenses, constituées à chaque session par la quatrième commission.

Les sous-commissions ne sont pas à nommer en toute hypothèse mais seulement « si la nécessité en est reconnue ¹ ». Ainsi, le président d'une commission ayant demandé « s'il n'y a pas lieu de prévoir la constitution d'une sous-commission à laquelle on confierait l'étude d'une nouvelle méthode de répartition des dépenses de la Société », M. Ador ² (Suisse) « croit qu'étant donné l'intérêt que présente cette question pour tous les membres il vaudrait mieux l'étudier en séance plénière ».

98. Le mandat d'une sous-commission peut se borner à la mise au point de la forme d'un texte : la sous-commission prend alors le nom de comité de rédaction.

La sous-commission peut aussi avoir compétence pour discuter au fond les questions qui lui sont renvoyées.

« Il est d'usage de nommer un comité de rédaction, disait M. Limburg ³ (Pays-Bas) en 1935, pour synthétiser toute tendance nette ou pour condenser l'ensemble d'une discussion diffuse. » Un comité de rédaction ne peut plus, en principe, toucher aux résultats acquis, sur lesquels l'accord existait dans la commission. La commission lui délègue compétence uniquement pour la rédaction d'un texte qui reflète ses tendances et que, seules, la commission ou l'Assemblée ont pouvoir de modifier au fond.

1. A. 1921, CII, 6.

2. A. 1920, CII, 5.

3. A. 1935, CI, 23.

Il n'est pas toujours indispensable qu'un comité de rédaction vienne présenter à la commission le résultat de ses travaux. En 1923, un projet de résolution ayant été renvoyé à un comité de ce genre ¹, le président indiqua « que la question ne reviendra plus devant la commission plénière, le comité de rédaction recevant le mandat de confiance de mettre au point le projet de résolution et de désigner un rapporteur devant l'Assemblée. »

La sous-commission proprement dite possède une compétence plus étendue que le simple comité de rédaction : elle peut formuler des suggestions nouvelles et a souvent pour mission de discuter entièrement le problème au fond et de lui apporter une solution.

99. Dans ce travail de la sous-commission, des nuances sont encore à observer ; la mission de la sous-commission peut être, avant tout, d'ordre « technique ». M. Fisher (Empire Britannique) demanda, en 1920², « que les sessions où l'on traitera des questions *générales* soient publiques, les questions *de détail* devant être ultérieurement examinées à huis clos, dans les sous-commissions ».

Le même délégué disait sous une forme plus précise, en 1921³, qu'une sous-commission devra s'occuper « des questions *de fait*. La discussion *politique* est du ressort de la commission délibérant en séance plénière ». M. Wolloff (Bulgarie) rappelait en 1930⁴ à la quatrième commission que plusieurs membres d'une sous-commission avaient déclaré avant la discussion « qu'ils y participeraient effectivement au point de vue technique, mais se réservaient le droit de se prononcer au sein de la quatrième commission d'après les indications ou directives qui leur étaient données par leurs gouvernements respectifs ».

100. Mais le plus souvent, on donne pouvoir aux sous-commissions, de concilier, quand elles présentent une cer-

1. A. 1923, CI, 32 ; cf. aussi : A. 1926, CI, 32.

2. A. 1920, CII, 250.

3. A. 1921, CII, 514.

4. A. 1930, CIV, 178.

taine gravité, les divergences d'opinion qui se sont manifestées au cours d'une discussion générale, ou de traiter les questions les plus controversées qui sont à l'ordre du jour de la commission. C'est à ce propos que se manifeste l'importance des sous-commissions dans l'ensemble de la procédure de l'Assemblée.

Certes, les travaux d'une sous-commission n'ont qu'une simple valeur préparatoire. Il est toujours loisible aux membres de la commission de critiquer les conclusions d'une sous-commission et même aux membres de cette dernière de revenir en séance plénière de commission sur leur opinion primitive. C'est conformément à cette doctrine que M. Politis (Grèce) remarquait un jour¹ que les propositions formulées par la sous-commission ne devraient pas nécessairement « être adoptées *hic et nunc* par la commission lorsqu'elle discutera de la codification. Elles serviront seulement de base à notre travail. Si nous les trouvons suffisantes, le travail serait fait ; dans le cas contraire nous compléterions ce qui nous serait déjà apporté ».

Mais, à cette affirmation théorique, il convient d'apporter d'importantes réserves. En effet, un processus s'est développé, qui ne manque pas d'analogie avec celui qui a fait passer de l'Assemblée aux commissions le pouvoir effectif de décision. Fréquemment, les conclusions recommandées par une sous-commission sont adoptées par la commission, sauf modifications de détail ou de forme. La commission, en adoptant² le rapport de la sous-commission, décide alors « qu'il deviendra le rapport de la commission devant l'Assemblée ».

En 1923, à la sixième commission, M. Louwers (Belgique) demandait la suppression d'un membre de phrase dans le projet de résolution présenté par une sous-commission et il ajoutait³ que, sans doute, « lui-même a, la veille, au sein de la sous-commission, adhéré au texte proposé par le Dr Nansen (Norvège), mais à la réflexion, il ne saurait... confirmer son adhésion et il demande que la commission

1. A. 1930, CI, 79.

2. Ex. : A. 1930, CVI, 64.

3. A. 1923, CVI, 25.

soit appelée à se prononcer sur sa proposition d'amendement ». M. Wood (Empire Britannique) répondit que « la question de l'esclavage a fait l'objet d'une discussion si approfondie qu'il ne semble pas qu'elle puisse se rouvrir. Il peut être dangereux de proposer un amendement au projet de résolution, car cet amendement pourrait en appeler d'autres, ce qui serait regrettable. *A moins qu'on estime qu'il s'agisse ici d'une très importante question de principe*, mieux vaudrait adopter le projet de résolution, tel qu'il est ». La proposition du représentant de la Belgique fut repoussée par huit voix contre six.

101. L'importance des travaux de la sous-commission dépend d'un autre facteur : le moment où la sous-commission est nommée. Convient-il de nommer la sous-commission dès le début de la session de la commission ou seulement après une discussion générale en séance plénière de commission, qui aura dégagé, avec les principaux aspects du problème, les tendances générales de la commission ? La première solution revient à conférer à la sous-commission une large autonomie dans les pouvoirs de discussion. La seconde, au contraire, aboutit à lier la sous-commission, et à subordonner ses recherches aux directives dégagées par une majorité au cours de la discussion générale.

Ce problème est analogue, au fond, à celui qui s'est posé, en 1920, à propos des relations entre l'Assemblée et ses commissions, et qui fut résolu, nous l'avons vu, en faveur de l'autonomie des commissions¹. Seulement, il présente ici plus d'importance. En effet, il n'y a pas d'inconvénient pour l'Assemblée à laisser toute liberté à ses commissions parce que chaque Etat a la faculté de faire entendre son opinion dans chacune d'elles. Le principe de l'égalité des Etats demeure sauf. Au contraire, ce principe risque de subir des atteintes quand une commission, sans débat préalable, c'est-à-dire sans donner aux diverses opinions l'occasion de se manifester, délègue partie de ses pouvoirs en certaines matières, à un organisme qui, par définition, ne comprend qu'un

1. *Supra*, n° 7.

petit nombre de représentants. Cela explique les discussions qui s'élèvent parfois autour de ce point de procédure.

En 1924, à propos des articles du Pacte relatifs au règlement des différends, M. Titulesco (Roumanie) déclara ¹ : « Avant qu'une sous-commission commence utilement le travail, il importe qu'elle connaisse l'esprit général qui anime la commission en ce qui concerne la matière qui lui est soumise. » M. Babinski (Pologne) estima qu'« il est peut-être difficile d'envisager une discussion générale alors qu'on ne peut se baser sur aucun texte, et dans ces conditions, le travail préparatoire d'une sous-commission serait très utile... » M. Fernandès (Brésil) répliqua : « s'il est difficile pour la commission d'engager un débat de cette nature sans aucune étude préalable, cette même difficulté se présentera pour la sous-commission ; mais un échange de vues préalable devant la commission aurait cet avantage de servir de guide pour le travail si ardu qui attend la sous-commission... » Ce n'est que par 16 voix contre 15 que la commission décida que « pour orienter le travail de la sous-commission » une discussion préalable aurait lieu.

La première commission avait décidé, en 1930, de nommer une sous-commission pour la question de la ratification des conventions internationales conclues sous les auspices de la Société des Nations. M. Rolin (Belgique) suggéra ² que « le sous-comité pourrait peut-être aussi déblayer le terrain en ce qui concerne la codification... ainsi, la commission aurait une base de discussion pour sa prochaine réunion ». M. Raestad (Norvège) estima « assez difficile de demander au sous-comité de déblayer le terrain à propos de la codification, avant même que la commission ait entamé la discussion de la proposition qui lui est présentée... est-ce à dire que le sous-comité se prononcerait sans connaître nos objections possibles ? » Et M. Guerrero (Salvador) : « Que pourrait faire le sous-comité puisqu'il ne connaît pas les sentiments de la commission ? »

1. A. 1924, CI, 10, 11 et 14.

2. A. 1930, CI, 79.

En une autre circonstance ¹, M. Hoffinger (Autriche) estima « préférable de faire précéder la désignation d'une sous-commission, d'une courte discussion générale qui permettrait de voir quels Etats ont l'intention de faire des suggestions nouvelles. Cette façon d'agir permettrait aussi de composer la sous-commission de telle façon que les différentes opinions puissent s'y faire entendre ». M. Cassin (France) déclara ² : « La discussion générale permettra de désigner en toute connaissance de cause les membres de la sous-commission. »

§ 3. — COMPOSITION DES SOUS-COMMISSIONS.

102. Cette dernière citation laisse entrevoir l'importance primordiale qu'il y aura lieu d'accorder, en certains cas, à la composition des sous-commissions.

La question ne se pose, évidemment, que lorsque la sous-commission ne doit comprendre qu'une partie des membres de la commission. Pratiquement, c'est presque toujours le cas. Il est tout à fait exceptionnel, qu'aux travaux d'une sous-commission, participent tous les délégués qui composent la commission. Toutefois, en 1920, une commission décida ³ que « le rapport de la commission médicale du typhus, retour de Pologne, sera entendu par une sous-commission présidée par le délégué de l'Argentine et composée de tous les membres de la commission qui désireront en faire partie. La séance de cette sous-commission sera publique ».

103. C'est presque toujours le président de la commission qui nomme les représentants qui font partie de la sous-commission et qui, généralement, détermine en même temps leur mandat. Cette solution se justifie par l'impartialité que l'on attend de lui. Si le président a une opinion arrêtée ou a pris nettement position dans le débat (ce qu'il peut toujours faire en sa qualité de délé-

1. A. 1931, CI, 8.

2. *Id.*, 9.

3. A. 1920, CI, 122.

gué); il se fera un scrupule, le cas échéant, de décliner cette tâche. Ainsi ¹, M. Scialoja (Italie), président de la première commission en 1931, « demande aux membres de la commission s'ils désirent constituer une sous-commission. Son avis différant quelque peu de ceux de la plupart des membres de la commission, il demande à M. Limburg (Pays-Bas) (vice-président) de désigner la sous-commission ».

Parfois, c'est un simple délégué qui propose une liste et qui fait approuver ses propositions par la commission².

On a déjà proposé de substituer à ce système de nomination la désignation collective par l'élection. En 1922, M. Zoka-Ed-Dowleh (Perse) proposa « que toutes les nominations de membres de sous-commissions, rapporteurs, etc..., soient faites dorénavant au scrutin secret ». Sa motion avait « une portée générale », et traduisait « les impressions qu'il a recueillies parfois autour de lui ». Cette proposition fut adoptée³ par 19 voix contre 6 et fut appliquée immédiatement⁴.

La durée du système fut éphémère. En 1923, le président de la sixième commission, M. Hymans (Belgique), ayant donné lecture⁵ « d'une liste des membres de la commission qui pourraient être désignés pour faire partie de la sous-commission de l'esclavage », le délégué de la Perse observa que la sixième commission de la troisième Assemblée avait admis le principe de faire procéder à l'élection des membres des sous-commissions, au scrutin secret. Il exprima sa surprise qu'il ne fût point procédé de la sorte, et demanda que la commission fût appelée à se prononcer par un vote, sur la question de savoir s'il y aurait lieu ou non de procéder à un scrutin secret.

Le président, après avoir fait observer que sa proposition « avait pour objet d'abréger les travaux de la commis-

1. A. 1931, CI, 48.

2. *Exemple* : A. 1927, CI, 27.

3. A. 1922, CVI, 10.

4. *Exemple* : A. 1922, CVI, 19.

5. A. 1923, CVI, 9.

sion », mit aux voix la proposition persane qui fût « rejetée » à une très grande majorité. La commission adopta ensuite, à l'unanimité, la proposition du président concernant la composition de la sous-commission de l'esclavage. Depuis alors, il a toujours été procédé de la sorte.

104. Parfois, les membres des sous-commissions sont désignés par le nom du pays qu'ils représentent¹. Le plus souvent, ils le sont par leur nom patronymique.

Il est rare de voir deux membres de la même délégation participer aux travaux d'une même sous-commission. Le fait s'est produit en 1924. Deux délégués britanniques, Lord Parmoor (Empire Britannique) et M. Henderson (Empire Britannique) furent désignés² pour faire partie d'une sous-commission chargée d'étudier les problèmes relatifs à l'arbitrage, la sécurité et la réduction des armements.

La composition des sous-commissions n'a, d'ailleurs, rien d'intangible : il a été convenu³, par exemple, en 1922, à la sixième commission, sur demande de M. Fisher (Empire Britannique), « que les membres de la sous-commission pourront, le cas échéant, désigner des suppléants ». Assez fréquemment, des modifications sont apportées à la composition des sous-commissions, après leur constitution⁴.

105. Qui doit faire partie d'une sous-commission ? Le président doit s'efforcer de répartir équitablement, au sein de la sous-commission, les diverses tendances qui se sont manifestées dans la commission. Mais c'est là, parfois, une appréciation délicate, dans laquelle interviennent des facteurs assez complexes.

1^o Le rapporteur fait partie de droit, de la ou des sous-

1. *Exemples* : A., 1926, CI, 11 et CVI, 13 ; 1931, CVI, 19 ; 1932, CVI, 9, etc.

2. A. 1924, CIII, 38.

3. A. 1922, CVI, 10.

4. *Exemples* : A. 1924, CI, 15, 23.

commissions qui s'occupent de la question, objet de son rapport¹.

2^o Il est normal qu'un représentant de la délégation dont la proposition est renvoyée à une sous-commission, fasse partie de cette sous-commission.

En 1922, la première commission avait nommé, pour l'étude d'une proposition Balfour d'amendement à l'article 14 du Règlement intérieur, une sous-commission où figuraient un Espagnol, un Suédois et un Belge. A la séance suivante, sir Cecil Hurst (Empire Britannique) estima qu'il serait bon que le sous-comité fût complété par l'adjonction d'un représentant de l'Empire Britannique, qui pourrait le mettre au courant du but poursuivi par l'auteur de la proposition d'amendement ». Le président nomma sur-le-champ Sir Cecil Hurst comme membre de la sous-commission².

En 1924, une proposition norvégienne d'assistance judiciaire aux indigents ayant été renvoyée par la première commission à une sous-commission, le représentant de la Norvège fut « invité à s'associer aux travaux de la sous-commission »³.

3^o Quand la question présente un caractère technique, il est des délégués que leur compétence spéciale désigne tout naturellement pour faire partie de la sous-commission. En 1920, par exemple, la troisième commission de l'Assemblée, à propos du projet d'établissement de la Cour permanente de justice internationale, constitua, sur la proposition du président, une sous-commission de dix membres « dont cinq membres de l'ancien comité des juristes de La Haye, et cinq nommés par la commission »⁴.

On peut rattacher à cette idée la pratique d'adjoindre parfois aux sous-commissions des techniciens appelés à participer à leurs travaux, à titre consultatif. En 1920, à la sous-commission des armements de la sixième commis-

1. Cf. Déclaration de M. Van Eysinga (Pays-Bas) : A. 1930, CIII, 68.

2. A. 1922, CI, 22.

3. A. 1924, CI, 9.

4. A. 1920, CI, 284.

sion, sont présents ¹ : le major général Clive, l'amiral Lacaze, le colonel Requin, représentants de la commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes.

En 1923, M. Nansen (Norvège), rapporteur de la sixième commission sur la question des mandats, tient « à souligner ² à quel point le travail de la sous-commission dont il assumait la présidence a été facilité par l'utile contribution de M. Van Rees (vice-président de la commission permanente des mandats), qui a bien voulu participer à ses travaux ».

106. 4^o Quand la question présente des aspects politiques, affecte directement les intérêts étatiques, font partie, en principe, de la sous-commission, les délégués des Membres intéressés dans cette question.

Par exemple, en 1921, M. Branting (Suède) ayant remarqué ³ que « toutes les demandes d'admission proviennent de pays européens », la sous-commission désignée pour l'examen de ces demandes se trouva composée exclusivement de représentants de Membres européens, parmi lesquels les trois Membres européens qui, à cette époque, avaient un siège permanent au conseil.

Il faut noter à ce propos, que les grandes puissances, — pratiquement, les Membres à siège permanent au conseil, — étant, en fait, intéressées dans beaucoup des affaires traitées par les commissions, font partie de la plupart des sous-commissions constituées par les commissions de l'Assemblée.

L'idée de représentation régionale a trouvé, ici aussi, des promoteurs. En 1923, lors de la désignation d'une sous-commission, le Dr Tchou-Wei (Chine) « exprime ⁴ l'espoir qu'en une autre occasion, il soit tenu compte, en faveur des pays d'Extrême Orient, de la *représentation géographique*. »

A ces tendances, on a parfois opposé le principe

1. A. 1920, CII, 284.

2. A. 1923, CVI, 22.

3. A. 1921, CII, 515.

4. A. 1923, CII, 23.

d'universalisme qui est à la base de la Société des Nations. Le président de la sixième commission avait proposé, en 1925, de composer une sous-commission de l'esclavage, des représentants des Etats qui ont le plus d'expérience coloniale. Le vicomte Cecil (Empire Britannique) estima ¹ « qu'il faudrait également qu'il y siégeât un certain nombre de membres qui apporteraient à l'étude de la question *des points de vue plus généraux* ».

Finalement, la composition d'une sous-commission résulte souvent d'un dosage assez complexe, dont la citation suivante peut donner une idée. En 1925, à la troisième commission, pour l'étude des questions d'arbitrage, de sécurité et de désarmement, le président proposa ² « une sous-commission de dix membres comprenant les trois auteurs des projets de résolution, *les représentants des membres permanents du conseil*, M. de Brouckère (Belgique), en sa qualité de vice-président, M. Bénès (Tchécoslovaquie), en sa qualité de rapporteur à la cinquième Assemblée, et M. Villegas (Chili), comme représentant des pays sud-américains. » Le délégué de la Suède proposa l'adjonction de M. Munch (Danemark) « qui a également présenté un projet de résolution, et qui représente le point de vue de certaines petites nations » ; et le délégué de l'Estonie, celle de M. Debski (Pologne) « comme représentant des pays limitrophes de la Russie ». Toutes ces propositions furent adoptées par la commission.

107. La constitution des sous-commissions ne va pas toujours sans difficultés, dont on trouve la trace dans les documents officiels. Le rapport d'une sous-commission de la quatrième commission (sous-commission de répartition des dépenses) nous apprend ³ qu'en 1923, la première tâche de la sous-commission fut « d'examiner les requêtes formulées par plusieurs groupes de délégués qui, mécontents du chiffre de la contribution mise à leur charge... demandaient qu'il leur fût permis de désigner un repré-

1. A. 1925, CVI, 10.

2. A. 1925, CIII, 21.

3. A. 1923, CIV, 277.

sentant pour prendre part aux délibérations de la sous-commission. Les membres de la sous-commission estimèrent à l'unanimité qu'il convenait de demander aux Etats intéressés de ne pas maintenir une demande qui, autrement, devrait être soumise à la quatrième commission elle-même. Si cette demande était admise, il serait difficile de refuser le même privilège aux autres délégations qui présenteraient des requêtes analogues, et la sous-commission risquerait de perdre son caractère essentiel... Toutefois, toutes les délégations désireuses de soumettre leurs vues à la sous-commission seraient invitées, si elles exprimaient le désir d'être entendues, à désigner un de leurs membres à cet effet. En présence de ces arguments et de ces assurances, les Etats en question ne maintinrent pas leur demande. »

108. Cet incident prouve que, quelque soin que l'on ait pris à assurer dans la sous-commission une représentation équitable, il est toujours nécessaire, dans l'intérêt même de l'efficacité du travail, d'assurer un contact permanent entre la sous-commission et les délégations. Les délégués des pays non représentés à la sous-commission auront donc la possibilité de communiquer directement avec cette dernière, par écrit ou oralement ¹.

En 1920, le président de la première commission, M. Balfour (Empire Britannique) « informe ² les membres de la commission que les amendements ou propositions qu'ils désireraient voir examiner par la sous-commission devront être envoyés, soit au Secrétariat de la Société des Nations, soit directement aux membres de la sous-commission ».

En 1935, M. Raphaël (Grèce) demande ³ « s'il est bien entendu que d'autres pays, désireux, le cas échéant, d'exposer leur point de vue à la sous-commission, seront libres de le faire ». Le président répond : « Cela va de soi. »

Dans la mesure du possible, ces rapports entre les sous-

1. *Exemple* : A. 1923, CII, 23.

2. A. 1920, CI, 6-7.

3. A. 1935, CVI, 14.

commissions et les délégations qui n'y sont pas représentées doivent être organisés. En 1920, M. Hagerup (Norvège), président d'une sous-commission, déclara¹ que « celle-ci sera gênée dans son travail si les membres de la commission lui soumettent sans cesse de nouveaux amendements. Il ne voit que deux moyens d'obvier à cette difficulté : ou d'ajourner les travaux de la sous-commission jusqu'à ce que tous les amendement aient été déposés, ou bien de fixer un délai pour le dépôt des amendements. » Le président appuya les observations du délégué norvégien : « Entre les deux solutions présentées, il préfère la seconde, la première pouvant aboutir à un ajournement *sine die* de la sous-commission. Il propose donc que tout amendement soit communiqué au secrétariat avant la fin de ce jour. »

En 1925, M. Adatci (Japon), président de la commission de la répartition des dépenses, « rappelle² qu'il est de coutume que les délégués à la quatrième commission saisissent la sous-commission de répartition des dépenses, des observations qu'ils ont à présenter sur le rapport de la commission de répartition des dépenses. L'orateur désirerait... que le secrétariat se chargeât de fixer le lieu et le moment où les délégués pourront être entendus par la sous-commission... »

109. 5° Parfois le président de la commission assiste aux délibérations d'une ou plusieurs sous-commissions. Cette procédure présente des avantages : elle met le président « à même de mieux diriger les débats lorsque la question viendra devant la commission³ ».

En 1924, le président de la quatrième commission⁴, M. Adatci (Japon), « à la lumière de l'expérience acquise au cours de plusieurs conférences internationales, croit bon de demander l'autorisation de pouvoir, par le moyen de visites amicales, suivre le travail des différentes sous-com-

1. A. 1920, CI, 291-292.

2. A. 1925, CIV, 15.

3. A. 1923, CI, 28.

4. A. 1924, CIV, 13.

missions et remplir ainsi le rôle d'agent de liaison entre ces sous-commissions ».

§ 4. — ORGANISATION DES SOUS-COMMISSIONS.

110. D'après l'article 14 § 5 du Règlement intérieur, les sous-commissions « constituent elles-mêmes leur Bureau ».

Mais il arrive que le président de la sous-commission soit désigné par la commission elle-même. En 1922, lors du renvoi à une sous-commission de la première commission, de la question du règlement pour l'élection des membres non permanents du Conseil, M. Askenazy (Pologne) proposa ¹ « que la sous-commission soit présidée par M. Scialoja (Italie), président de la commission ». Le président accepta de collaborer aux travaux de la sous-commission « dans la mesure du temps dont il dispose ». En 1923, la deuxième commission désigna ² M. Adatci (Japon) « par acclamations, comme président de la sous-commission ». En 1926, ce fut le président de la sixième commission, M. de Brouckère (Belgique), qui fut prié par les délégués ³, de présider une sous-commission.

Le président d'une sous-commission doit présenter les mêmes qualités qu'un président de commission. Seuls, sont éligibles les représentants proprement dits ; au moment de l'élection du bureau d'une sous-commission, en 1920, M. Bourgeois (France) fit savoir ⁴ que « seuls, parmi les membres de la sous-commission, MM. Doherty, Hagerup et Politis sont délégués à l'Assemblée ; les autres membres, étant des suppléants ou des experts, ne sont pas éligibles. »

A l'égal du président de la commission, le président de la sous-commission doit être impartial : en 1920, M. Doherty (Canada) proposa que M. Nansen (Norvège) soit nommé président d'une sous-commission. M. Nansen proposa M. Schanzer (Italie). Lord Robert Cecil (Afrique

1. A. 1922, CI, 38.

2. A. 1923, CII, 17.

3. A. 1926, CVI, 13. Cf. aussi 1930, CVI, 14 ; 1933, CVI, 57, etc.

4. A. 1920, CI, 333.

du Sud) déclara¹ « qu'il lui serait agréable de voir nommer l'un ou l'autre comme président, mais étant donné que la Norvège est tout à fait désintéressée en matière de responsabilités coloniales, il considère ce fait comme devant favoriser la candidature de M. Nansen ».

111. En principe, les sous-commissions nomment elles-mêmes leur rapporteur (art. 14, § 4). Comme ce sont des organismes restreints, il est fréquent de voir le président de la sous-commission faire, en même temps, fonction de rapporteur. En 1923, la quatrième commission ayant adopté une résolution tendant à ce que les sous-commissions choisissent elles-mêmes leurs rapporteurs, dont la nomination sera confirmée par la commission « plénière », les quatre sous-commissions nommèrent comme rapporteur leur président².

En 1924, la même quatrième commission adopta à l'unanimité le rapport d'une sous-commission et décida³ d'inviter M. Bignani (Italie), en sa qualité de président de la sous-commission, à assumer les fonctions de rapporteur pour la question, à l'Assemblée.

1. A. 1920, CII, 299.

2. A. 1923, CIV, 22 et 64.

3. A. 1924, CIV, 63.

CHAPITRE VII

La Délibération.

SOMMAIRE

§ 1. — LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES.

112. Les travaux préparatoires à l'Assemblée de septembre ; —
113. Commissions de l'Assemblée et commissions de la Société des Nations ; — 114. Importance des travaux préparatoires en général.
— 115. Importance particulière du rôle du Secrétariat.

§ 2. — LA PARTICIPATION AUX DÉBATS DES COMMISSIONS.

116. Idée générale ; — 117. Communications de représentants dans les commissions de l'Assemblée (Art. 14, § 7 du Règlement intérieur) ; — 118. Participation aux travaux des commissions de l'Assemblée, de représentants d'Etats non membres de la Société ; le précédent de 1931 ; — 119. Importance de ce précédent ; — 120. L'audition du Secrétaire Général et de ses délégués (art. 14, § 8 du Règlement intérieur) ; des représentants des « Organisations autonomes » ; — 121. Participation à « titre consultatif » de représentants des Organisations techniques et des commissions consultatives ; — 122. Participation de personnalités étrangères à toute délégation ou à toute organisation de la Société. Les associations privées.

§ 3. — LES BASES DE LA DÉLIBÉRATION.

123. Bases diverses ; — 124. L'institution du « rapporteur provisoire » ; son développement particulier en deuxième et en cinquième commissions ; — 125. L'emploi normal de cette procédure pour les « affaires courantes » de l'Assemblée ; — 126. La distribution préalable aux membres de la commission, des rapports et des projets de résolutions : l'art. 17 § 2 du Règlement intérieur ; — 127. Portée de la règle ; — 128. Communication des amendements et motions.

§ 4. — LA PAROLE.

129. Caractère purement « oral » de la procédure de la délibération ; — 130. L'autorisation du président ; « le tour de parole » ; — 131. Le bilinguisme dans les commissions de l'Assemblée ; — 132. La discipline des débats ; le retrait de la parole et le rappel à l'ordre ; — 133. La limitation de la durée des discours ; — 134. Absence de limi-

tation du nombre des discours ; — 135. Mutisme ne vaut pas adhésion ; — 136. Droit de parole du président de la commission.

§ 5. — QUESTION PRÉALABLE. DIVISION. CLOTURE. MISE AUX VOIX.

137. La question préalable ; son faible usage ; — 138. La division : utilité, avantages, conditions ; — 139. Clôture de la discussion ; — 140. La mise aux voix.

§ 1. — LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES.

112. Qu'elles aient lieu en séances publiques ou au sein de sous-commissions — et, très souvent, elles connaissent successivement ces deux phases —, les délibérations des commissions de l'Assemblée ne vont pas sans comporter une certaine préparation. La plupart des questions qui sont inscrites à l'ordre du jour des commissions, ne se posent pas avec un caractère entièrement neuf. Presque toujours, elles ont subi, du fait de certains organes : sections du Secrétariat, organisations techniques, commissions consultatives d'experts permanentes ou temporaires, comités d'études spéciaux, etc..., une élaboration antérieure.

La simple lecture de l'ordre du jour des commissions fournit, à cet égard, des indications. Voici quelques exemples pris au hasard : en 1929, la cinquième commission a à son ordre du jour¹ : 1^o le rapport du comité de la protection de l'enfance ; 2^o le rapport du comité de la traite des femmes et des enfants ; 3^o le rapport de la commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles.

Le président de la troisième commission, M. Politis (Grèce), déclare en 1930² : « Le projet de résolution que notre commission aura à examiner est... le résultat d'études approfondies, entreprises d'abord par la commission de navigation aérienne, puis par la commission des communications et du transit, et enfin par le comité d'arbitrage et de sécurité. »

1. A. 1929, CV, 8.

2. A. 1930, CIII, 51.

Notre ordre du jour, dit le président de la sixième commission ¹, comporte la question des mandats, « c'est-à-dire les rapports annuels des puissances mandataires, les rapports de la commission permanente des mandats, et tous les autres documents ayant trait à la question des mandats qui ont été distribués aux membres de la Société des Nations depuis la dernière session de l'Assemblée ».

Examiner dans le détail le mécanisme de ces travaux préparatoires, reviendrait à passer en revue la majeure partie de l'œuvre complexe accomplie annuellement par la Société des Nations. Précisément, le meilleur de l'activité de l'Assemblée est consacré à l'examen de cette œuvre, en vue de prendre, dans les divers domaines de la compétence de l'Assemblée, des décisions éclairées.

113. Nous n'avons point à étudier ici la nature très diverse des décisions de l'Assemblée. Il nous suffira de dire que, du point de vue qui nous occupe, on peut considérer les commissions de l'Assemblée comme placées au sommet de la hiérarchie de toutes les commissions de la Société des Nations : leurs travaux, basés sur les propositions et recommandations de ces commissions multiples, aux caractères si différents, constituent la phase ultime de la procédure préparatoire de la Société des Nations. Formations de l'Assemblée, elles sont composées de représentants des Etats-Membres. Leurs délibérations ont pour objet de mettre au point, à l'aide des divers éléments d'appréciation qui leur sont fournis, les décisions qui, résultant du vote unanime de l'Assemblée, engageront directement la responsabilité des Membres de la Société.

114. L'importance de ces travaux préparatoires pour le bon fonctionnement de l'Assemblée a été plusieurs fois signalée. Dès 1920 un délégué déclarait, en séance plénière ² : «... Le Conseil avait confié une étude préparatoire à la commission provisoire économique et financière

1. A. 1930, CVI, 50.

2. A. 1920, P., 338.

ainsi qu'au comité provisoire des communications et à la conférence d'hygiène... Elles ont (ces commissions) beaucoup travaillé, ont dégagé des principes, apporté des données, abouti à des conclusions dignes de toute notre attention. Et nous devons ajouter que, si cet excellent travail préliminaire n'avait pas été accompli, nos travaux eux-mêmes n'auraient probablement pu s'achever durant une session à la fois si courte et si chargée. »

En 1923, le maharadja de Nawanagar (Inde) estimait¹ que l'on ne peut « improviser la solution des problèmes. La valeur du travail effectué par la Société dépend exclusivement de la valeur du travail préparatoire, et c'est avant tout aux organisations techniques qu'incombe cette préparation. »

M. Gustave Ador (Suisse) signalait², l'année suivante, « l'excellente méthode de travail de la Société des Nations, qui nous permet de discuter des questions soigneusement préparées, d'abord par le Secrétariat, ensuite par les organisations techniques ou les commissions spéciales à l'examen desquelles elles sont renvoyées, enfin par le rapport que le Conseil présente sur le vu des documents qui lui sont soumis. » Et le délégué suisse d'ajouter : « On ne rend pas suffisamment justice aux très grands services que nous rendent les organisations techniques et les commissions consultatives... car ils facilitent beaucoup les travaux de cette Assemblée. »

115. Notons plus spécialement, à propos du rôle du Secrétariat, la remarque suivante ³, faite en 1930 par le délégué de la Perse : « Si l'on pense que tous les travaux soumis à l'Assemblée et la documentation nécessaire à toutes les conférences internationales convoquées par la Société des Nations sont préparés par le Secrétariat, on saisira l'importance de ce grand organisme et de la stricte impartialité qui doit être à sa base. Car le moindre fléchis-

1. P. 1923, P., 69.

2. A. 1924, P., 83.

3. A. 1930, CIV, 76-77.

sement dans cette attitude peut entraîner des conséquences fâcheuses pour les intérêts d'un Membre de la Société. »

§ 2. — LA PARTICIPATION AUX DÉBATS DES COMMISSIONS.

116. Tous les délégués désignés pour faire partie d'une commission ont la faculté de participer, avec droit de vote, aux débats de la commission.

De plus, un certain nombre de personnes peuvent y participer à titre consultatif. Ce sont : les délégués appartenant aux autres commissions de l'Assemblée ; des représentants d'Etats non membres de la Société ; le Secrétaire général et ses délégués ; les représentants des organisations techniques et des commissions consultatives ; enfin, certaines personnalités étrangères aux délégations et à la société, appelées éventuellement à prendre la parole dans les commissions.

117. D'après l'article 14 § 7 du Règlement intérieur :

Tout représentant a le droit de faire à une commission toute communication qu'il jugera utile, mais il ne pourra y prendre la parole que s'il en est membre, à moins d'autorisation spéciale du président de la commission.

Cette autorisation est assez fréquemment accordée quand il s'agit d'établir entre commissions une collaboration, à propos de certains problèmes. Tel est le cas, en particulier, pour la commission des finances qui, appelée à se prononcer sur l'opportunité de dépenses nouvelles proposées par les autres commissions, entend parfois les délégués chargés de rapporter, devant ces commissions, au point de vue technique, les projets entraînant ces dépenses ¹.

Une commission peut aussi avoir besoin des explications d'un délégué membre d'une autre commission. Ainsi, en 1923, le président de la sixième commission invita ² M. Mur-

1. *Exemple* : A. 1925, CIV, 58.

2. A. 1923, CVI, 23.

ray (Afrique du Sud), membre de la cinquième, « à participer aux délibérations de la commission » concernant le problème des minorités. Par la suite, M. Murray fut même nommé rapporteur de la sixième commission pour cette question.

118. Le Règlement intérieur de l'Assemblée n'a point prévu l'hypothèse de la participation aux travaux de l'Assemblée, de représentants d'Etats non membres de la Société. Cette participation, cependant, s'est produite en 1931.

Déjà, en première commission, à propos de l'idée de faire participer des Etats non membres, à la rédaction, par la première commission de l'Assemblée, de conventions de codification (projet qui, d'ailleurs, ne fut pas retenu), M. Raestad (Norvège) avait déclaré¹ : « Ce serait peut-être une réforme hardie que d'admettre ces représentants à la première commission, mais M. Raestad ne pense pas que, dans les questions qui affectent les intérêts de l'humanité tout entière, on doive craindre de faire appel à des mesures un peu hardies. »

Cette mesure fut effectivement prise par la troisième commission². Quand celle-ci commença l'examen d'un projet de résolution déposé par plusieurs délégations, et relatif à la « trêve des armements », son président constata que cette question se rattachait étroitement « aux travaux de la commission préparatoire (de la conférence du désarmement), auxquels ont pris part les représentants des Etats-Unis d'Amérique, de la Turquie et de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes ». Il proposa « que ces trois pays soient invités à envoyer des délégués à la troisième commission pour discuter de la trêve des armements. Ces pays pourraient peut-être, afin de ne pas retarder les travaux de l'Assemblée, désigner des diplomates accrédités dans une capitale proche de Genève ».

L'accord se fit rapidement : « Il est évident, dit Lord

1. A. 1931, CI, 46-47.

2. A. 1931, CIII, 30-31.

Cecil, que les représentants ainsi invités ne peuvent voter, mais il ne saurait être interdit à une commission d'entendre pour information les personnes susceptibles de lui apporter des renseignements intéressants. » Le président, M. Munch (Danemark), estima que « la position des représentants ainsi invités sera analogue à celle des personnes qui participent aux travaux de la commission sans en être membres, comme les rapporteurs d'autres comités ».

Restait le problème des invitations. « Il est très délicat pour la Société des Nations, nota M. de Madariaga (Espagne), de choisir entre les Etats absents. L'invitation doit être faite à tous ; il appartient à chacun d'eux d'accepter ou de refuser. » La commission se rangea à cet avis et décida de lancer une invitation à tous les Etats, non membres de la Société des Nations, appelés à participer à la conférence du Désarmement, c'est-à-dire à l'Afghanistan, à l'Argentine, au Brésil, au Costa-Rica, aux Etats-Unis d'Amérique, à l'Egypte, à l'Equateur, au Salvador, à la Turquie, à l'U. R. S. S.

Qui, du Conseil ou de l'Assemblée, devait adresser les invitations ? Le président de l'Assemblée M. Titulesco (Roumanie) y procéda. En séance plénière, il justifia¹ ainsi son geste : « Soucieux de conserver intactes les prérogatives de l'Assemblée, votre président a pensé que, lorsque celle-ci siège en session plénière, il n'appartient pas au Conseil de transmettre une invitation qui émane d'elle, mais que c'est à elle-même qu'il incombe de prendre, par ses propres organes, des dispositions appropriées. »

La plupart des Etats répondirent favorablement à l'invitation de l'Assemblée. Nous reproduisons ci-dessous quelques termes des réponses faites par les Etats-Unis d'Amérique du Nord et par le Brésil.

Etats-Unis : « Etant donné l'intérêt vif et continu que le Gouvernement des Etats-Unis a toujours porté à la question du désarmement, le Secrétaire d'Etat a l'honneur de vous prier de bien vouloir transmettre ses remerciements au Président de l'Assemblée, pour cette invitation cour-

toise, et de l'informer qu'il accepte avec plaisir, au nom du Gouvernement des Etats-Unis, l'invitation qui lui a été adressée.

« J'ai été désigné comme représentant des Etats-Unis à cet effet.

« (Signé) : Hugh R. WILSON. »

Brésil : « Le gouvernement du Brésil..... a chargé M. Raoul de Rio Branco, ministre plénipotentiaire à Berne, de participer avec le titre d'observateur aux réunions de la troisième commission... »

119. L'importance du précédent de 1931 fut soulignée, en séance plénière, par plusieurs délégués. Après le rapporteur, le vicomte Cecil of Chelwood (Royaume-Uni) remarqua¹ : « Les conclusions auxquelles nous sommes arrivés ne sont pas seulement celles des membres de la Société des Nations mais des conclusions auxquelles ont participé tous les pays convoqués à la Conférence du Désarmement. C'est, je crois, un fait plus important qu'il ne semble au premier abord ; il inaugure un système grâce auquel les Etats non membres de la Société des Nations doivent pouvoir donner leur concours, leur assistance et leurs avis à la Société, lorsque celle-ci examinera des questions d'une importance primordiale. » Et, appréciant les résultats obtenus par la troisième commission, M. Masigli (France) observa² : « Le premier et peut-être le plus important, c'est que, à l'occasion de cette discussion, on put... préciser, organiser si je puis dire, un précédent qui permettra, dorénavant, qu'à nos discussions nous voyions plus fréquemment associés les représentants de la grande République américaine, qui sont venus, pendant huit jours, s'asseoir parmi nous. »

120. L'article 14 § 8 stipule que « le Secrétaire général

1. A. 1931, P., 158.

2. *Id.*, 160.

ou ses délégués pourront... faire aux commissions et aux sous-commissions tous les rapports ou toutes les communications verbales qu'ils jugeront utiles ».

L'audition du Secrétaire Général est de règle en quatrième commission lors de la discussion du budget du Secrétariat. Les représentants des « organisations autonomes » de la Société, non visés à l'article 14 (Directeur du Bureau International du Travail ; greffier de la Cour Permanente de Justice Internationale), participent également, à titre consultatif, aux débats de la quatrième commission, lors de l'examen par celle-ci des prévisions de dépenses concernant leurs services. Les autres commissions de l'Assemblée, d'ailleurs, ont aussi la faculté, le cas échéant, de provoquer les communications de hauts fonctionnaires. Ainsi, en 1924, le président de la deuxième commission, M. Garay (Panama), « rappelle ¹ que le § 3 du projet de résolution soumis par le rapporteur, touchant directement le Secrétariat, il a, avec l'assentiment de la commission, invité le Secrétaire Général à faire connaître son avis sur la question. »

121. De plus, dans les commissions de l'Assemblée chargées des questions techniques, il est d'usage que des représentants des organisations techniques viennent prendre la parole, afin de fournir aux délégués tout éclaircissement qui pourrait leur être utile.

L'origine de cette procédure semble remonter à la deuxième session de l'Assemblée. Le jonkheer van Karnebeek, président, fit connaître ² à la première séance de la deuxième commission que, « pour faciliter le travail de l'Assemblée, en faisant compléter par des informations verbales les rapports des commissions techniques, le Conseil a invité ces commissions à désigner des représentants chargés de fournir à l'Assemblée, si elle le juge à propos, les renseignements dont elle aurait besoin...; le président

1. A. 1924, CII 20.

2. A. 1921, CI, 208.

est prêt à prier les représentants de ces commissions de se tenir à sa disposition, le jour où seront discutées les questions concernant leurs travaux ».

L'année suivante, en 1922, le président informait la commission¹ que « des dispositions ont été prises pour que, selon les précédents, la commission puisse, si elle le désire, entendre le président de chacun des comités dont elle examinera les travaux, et recevoir de lui toutes explications nécessaires ».

Cette procédure, devenue très courante, présente des avantages que M. Politis (Grèce), alors qu'il présidait la troisième commission, a parfaitement résumés² : « Je crois que la présence de M. Loudon (président de la commission préparatoire de la Conférence du Désarmement) pourrait nous être très utile. D'une part, il pourrait nous fournir, à l'occasion, des renseignements très intéressants sur la marche des travaux de la commission préparatoire. D'autre part, étant présent à nos délibérations, il pourrait en retirer un certain profit pour l'avenir et pour la direction qu'il aura à imprimer aux travaux de la commission. »

122. Participent aussi aux débats, quelquefois, avec voix consultative, des personnalités entièrement étrangères soit aux délégations, soit aux organisations de la Société. Ainsi, en 1923, la cinquième commission décide³ que : « en vertu des précédents..., le sénateur Ciraolo est autorisé, bien que ne faisant partie d'aucune délégation, à prendre la parole devant la commission. » En 1927, une personnalité des Etats-Unis d'Amérique, M. Delano, qui avait été désignée comme président d'une commission d'enquête de la Société des Nations, vint participer aux travaux de la cinquième commission. Il prit d'ailleurs bien soin de spécifier⁴ qu'il « ne se présente pas devant la commission

1. A. 1922, CII, 10

2. A. 1930, CIII, 9.

3. A. 1923, CV, 65.

4. A. 1927, CV, 18.

comme représentant de son pays ; c'est seulement en son nom personnel qu'il vient à Genève discuter le rapport de la commission d'enquête... »

La cinquième commission, en 1933, « décide ¹ d'inviter M. Simon Van Der Aa, secrétaire général de la commission internationale pénale et pénitentiaire, à assister aux débats portant sur les questions pénales et pénitentiaires ».

Les associations privées peuvent-elles obtenir audience aux séances des commissions de l'Assemblée ? En 1920, la Société anti-esclavagiste de protection des indigènes, avait demandé audience à une sous-commission de la sixième commission, qui examinait la question des mandats. Cette sous-commission décida ² « qu'il n'est pas possible de créer de précédent en donnant audience à une association privée ».

§ 3. — LES BASES DE LA DÉLIBÉRATION,

123. Le débat en commission s'engage, soit sur un projet de résolution présenté par une ou plusieurs délégations, soit sur les documents et rapports fournis à la commission par les organismes préparatoires, soit sur l'exposé préliminaire et le projet de résolution présentés par un rapporteur provisoire ou par une sous-commission, préalablement chargés de préparer le travail de la commission. L'institution du « rapporteur provisoire » demande quelques explications :

124. Parfois, pour chacune des questions inscrites, un délégué a mission de faire un exposé général qui pose les problèmes à résoudre, amorce la discussion, suggère les résolutions que la commission pourrait adopter. Cette procédure a pris une physionomie particulièrement précise en deuxième et en cinquième commission que

1. A. 1933, CV, 8.

2. A. 1920, CII, 300.

rapproche la similitude de leurs attributions. Dès 1920, le président de la deuxième commission, M. Tittoni (Italie) proposait « qu'un membre de la commission soit prié d'étudier chacune des questions à l'ordre du jour et de la rapporter devant la commission. Celle-ci, après avoir adopté ses résolutions, nommerait un rapporteur pour le rapport final ».

Cet exposé (devenu traditionnel en deuxième et cinquième commissions) est désigné de divers noms : rapport, projet de rapport, rapport provisoire, etc... De toute façon, il ne s'agit que d'un simple travail préparatoire, « étude préliminaire purement objective », suivant l'expression de M. Motta ¹ (Suisse), destiné à servir de base à la discussion de la commission. Aussi, il est bien entendu que la discussion n'est pas limitée aux termes de ces exposés, et qu'elle demeure entièrement libre. « Le rapport dont il va être donné lecture, disait un jour M. Veverka (Tchécoslovaquie), rapporteur en cinquième commission ², a été établi au point de vue technique... il sera complété par les observations que les membres de la commission voudront bien faire à son sujet et sur la base desquelles l'élaboration d'un exposé complet pourra être entreprise, à l'intention de l'Assemblée. »

En principe, la présentation de l'exposé préliminaire, à la commission, est accompagnée d'un commentaire plus ou moins développé, fourni verbalement par son auteur. Mais il peut arriver que, pour gagner du temps, la commission se contente du rapport imprimé et que la délibération commence sans exposé oral du rapporteur ³.

Au rapport et au commentaire se juxtapose très souvent, depuis les premières années de la Société, l'exposé d'un président d'une commission permanente ou d'une organisation technique, et le rôle du rapporteur provisoire s'est parfois borné à la seule présentation d'un projet de résolution ⁴.

1. A. 1928, CII, 9.

2. A. 1926, CV, 9.

3. *Exemple* : A. 1921, CI, 211.

4. *Exemple* : A. 1922, CII, 29.

125. L'institution du rapporteur provisoire chargé, dès avant toute discussion générale, de préparer les décisions de la commission, a pris un grand développement en deuxième et en cinquième commission parce que ces commissions n'ont, en général, qu'à examiner les activités des organisations techniques et des commissions consultatives permanentes de la Société, et à formuler quelques suggestions et directives relativement à ces activités. Il s'agit, somme toute, d'affaires courantes, dont on délègue volontiers la préparation à un rapporteur souvent spécialisé.

Mais l'emploi de cette procédure ne se justifie plus, quand la commission aborde une question nouvelle qui n'a subi aucune préparation antérieure de la part d'un organe de la Société. En 1927, M. Loucheur (France) rappelait ¹, à propos de la question de l'alcoolisme : « ... Selon la procédure en vigueur, un débat préalable est nécessaire avant que la commission puisse discuter un rapport sur une question entièrement nouvelle. » Et M. Andersen (Danemark) déclarait que « cette question diffère de toutes celles qui figurent à l'ordre du jour de la deuxième commission. La Société des Nations n'en a jamais été saisie jusqu'ici. Il faut donc ouvrir le débat, afin que le rapporteur connaisse les divers points de vue de ses collègues. » Cette question, disait en 1928 le président de la deuxième commission, M. Motta (Suisse), « soulève des problèmes délicats où des divergences de vues sont probables. Il serait désirable d'engager à son sujet un débat préliminaire avant de désigner le rapporteur ».

Par contre, d'autres commissions utilisent parfois, mais à titre exceptionnel, cette procédure. En 1927, M. Scialoja (Italie) proposa en première commission ² « de désigner des rapporteurs qui rapporteraient devant la commission, indépendamment des rapporteurs désignés pour représenter la commission devant l'Assemblée ». Le président, M. Adatci (Japon), et le Dr Lange

1. A. 1927, CII, 29.

2. A. 1927, CI, 7.

(Norvège) exposèrent « les avantages de cette méthode pour faciliter l'examen des questions particulièrement compliquées ». M. Motta émit l'avis que « la première question à l'ordre du jour... offrant moins de difficultés, il n'est pas nécessaire d'adopter pour elle la procédure précédemment indiquée ».

126. Pour qu'une délibération puisse commencer régulièrement, une condition essentielle doit être remplie : la distribution aux membres de la commission, sous forme imprimée, un certain temps avant la séance, des rapports et projets de résolutions qui doivent servir de base à cette délibération. Avant tout, en effet, les délégués doivent pouvoir prendre connaissance des propositions qu'ils sont appelés à discuter.

En 1920, Sir George Foster (Canada) ayant demandé¹ « que les documents relatifs aux questions qui seront discutées soient communiqués à l'avance aux délégués afin de leur permettre d'en prendre connaissance à loisir », il fut décidé, sur la proposition du président, que « les exposés préliminaires, au lieu d'être présentés directement à la commission par leurs auteurs, seront imprimés en français et en anglais, et distribués aux membres de la commission, au moins un jour avant la séance de la commission à laquelle cette question doit être discutée ». Et le Règlement intérieur de l'Assemblée prescrit que « les projets de résolutions, amendements et motions doivent être communiqués par écrit au président, qui en fera distribuer des exemplaires aux représentants. » (Règlement intérieur, article 17, § 1.)

Mais, prendre connaissance des propositions ne suffit pas ; il est nécessaire qu'avant toute délibération et avant toute mise aux voix, ces propositions aient pu être examinées avec un minimum de loisir par les représentants des Etats. Eviter tout examen hâtif susceptible de favoriser des pressions ou des surprises préjudiciables à la

1. A. 1920, CI, 128.

liberté des membres, tel est le but de l'article 17 § 2 d'après lequel :

En règle générale, nul projet n'est discuté ni mis aux voix, si des exemplaires n'en ont pas été communiqués aux représentants, au plus tard la veille de la séance.

La règle, qui constitue une des garanties essentielles de la procédure de l'Assemblée, n'a pas toujours été respectée. En 1920, une discussion immédiate ayant été proposée sur un point particulier, M. Rowell (Canada) déclara¹ : « Si nous avons reçu un exemplaire du rapport et si nous avons pu l'examiner et nous rendre compte de la portée de ses conclusions, cette façon de procéder serait peut-être très bonne. Mais comme tel n'est point le cas, je demande qu'on donne lecture du rapport en entier de façon que nous puissions nous faire une idée générale avant de statuer sur un point quelconque. » M. de Vasconcellos (Portugal) exprime², en 1927, le désir que, d'une manière générale, les rapports devant être discutés en séance soient préalablement distribués aux membres de la commission. Sir Cecil Hurst (Empire Britannique) à la première commission, en 1928³, « ne se croit pas en état de se prononcer sur un texte qui n'a pas été distribué et demande le renvoi de la suite de la discussion à une prochaine séance. Il ajoute qu'il croit opportun, dans une question si importante, de demander l'avis du chef de sa délégation. »

De telles pratiques peuvent aboutir à priver de ses droits une délégation. En 1931, à la cinquième commission, M. de Castro (Uruguay) regretta⁴ « que le texte définitif du rapport ait été adopté suivant une procédure nouvelle, contraire au règlement de l'Assemblée de la Société des Nations. En effet, l'article 17 § 2 dudit règlement dispose qu'en « règle générale, nul projet n'est discuté ou mis aux voix si des exemplaires n'en ont pas été communiqués aux représentants au plus tard la veille de la séance ». Or, le projet du rapport définitif de M. Sawada (Japon), portant

1. A. 1920, P., 324.

2. A. 1927, CII, 21.

3. A. 1928, CI, 53.

4. A. 1931, CV, 35.

la date du 18 septembre 1931, a été distribué vers la fin de la séance de l'après-midi du 18 septembre et adopté immédiatement, bien que le représentant de la Perse ait attiré l'attention de la commission sur l'irrégularité de la procédure suivie. On pourrait objecter que l'ordre du jour de la séance du 18 septembre faisait mention de la question du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles et que, par conséquent, les délégués désirant prendre la parole sur ce point auraient dû assister à la séance. A cela, M. de Castro répond que, dans son esprit, aussi bien que dans celui de plusieurs de ses collègues, ce point de l'ordre du jour se rapportait à la présentation du projet de rapport définitif de M. Sawada, dont la discussion n'aurait pas dû avoir lieu avant le 19 septembre.

127. Il ne s'agit point, d'ailleurs, d'exiger une application rigide du texte. Cette application dépendra des circonstances et, en particulier, des désirs unanimes exprimés par la commission. Ce qu'il faut, avant tout, c'est éviter l'arbitraire. De ce point de vue, le président de la cinquième commission, M. Alâ (Perse) a pu répondre¹ à M. de Castro (Uruguay) que la cinquième commission « a fréquemment adopté, dans le passé, des rapports qui n'ont été communiqués que le jour où ils ont été discutés. Même un rapport aussi important que celui qui a été adopté par la cinquième commission en 1929, au sujet de la conférence sur la limitation, l'a été le matin même du jour où il a été distribué, et il existe un grand nombre de précédents analogues en ce qui concerne d'autres commissions de la Société. L'adoption d'une procédure de ce genre dépend naturellement tout à fait du consentement unanime des membres de la commission ».

128. Les amendements et les motions doivent, en principe, comme les projets de résolutions, être communiqués au président, qui doit en faire distribuer des exemplaires aux représentants (art. 17 § 1). Cependant, le président

1. A. 1931, CV, 41.

« peut autoriser la discussion ou l'examen d'amendements ou de motions d'ordre, sans en avoir au préalable fait faire la communication. » (Art. 17 § 3).

De cette faculté, il est fait largement usage dans la pratique. Cependant, il peut arriver qu'un délégué demande et obtienne l'ajournement de la discussion et du vote d'un amendement, lorsque l'importance de cet amendement lui paraît exiger une étude préalable, ou une consultation des membres de sa délégation. Ainsi, en 1922¹, M. Lange (Norvège) demanda « que le vote sur l'amendement de M. Fisher (Empire Britannique) soit ajourné à la prochaine séance, pour permettre à chacun d'en avoir le texte imprimé sous les yeux ». Lord Robert Cecil (Empire Britannique) invita M. Lange « à ne pas insister sur sa demande d'ajournement. Il ne faut pas créer un précédent qui permettrait d'ajourner tous les amendements en attendant leur impression et leur distribution. Ce procédé retarderait notablement les travaux de la commission. » M. Lange insista sur sa motion : « Il est, dans l'espèce, nécessaire que les membres de la commission puissent conférer avec les délégués de leurs pays. Il n'entend nullement créer pour cela un précédent ». M. Fisher accepta « par courtoisie » la motion d'ajournement de M. Lange.

§ 4. — LA PAROLE.

129. La procédure de la délibération est essentiellement orale. On a tenté d'y introduire des éléments de procédure écrite, afin d'ordonner et d'écourter la discussion. En 1932, à la quatrième commission, M. Hoffinger (Autriche) proposa² « une méthode suivant laquelle la distribution des documents relatifs au budget serait accompagnée d'une note invitant toutes les délégations qui désireraient faire des observations, poser des questions ou demander des explications, à le faire *par écrit* avant le commencement du débat sur le budget, tout en leur réservant la fa-

1. A. 1922, CIII, 27.

2. A. 1932, CIV, 105.

culté d'y revenir oralement lors de ce débat. Il serait vain de nier que les débats de la quatrième commission présentent parfois un aspect décousu et un manque de méthode qui rendent presque impossible la tâche du président. Il serait entendu que ces observations écrites n'engageraient pas les délégations qui les auraient formulées. »

M. Buero (Uruguay) observa ¹ « qu'il ne serait pas conforme aux méthodes parlementaires de présenter des communications écrites, pour examen *avant* la réunion de la commission ». La quatrième commission ne prit aucune décision et soumit la question à l'appréciation des délégations et de la commission de contrôle. Cette dernière, à la session suivante de l'Assemblée, ne présenta pas de rapport², la question ayant pris « un aspect plus général, celui d'un système tendant à accélérer les travaux non seulement de la quatrième commission mais de l'Assemblée tout entière ».

130. L'article 15 du Règlement contient une disposition élémentaire qui est à la base du fonctionnement de toute assemblée : « Aucun représentant ne peut prendre la parole... sans avoir, au préalable, obtenu l'autorisation du président. Les orateurs parleront à tour de rôle dans l'ordre où ils auront demandé la parole » (§ 2).

131. A propos de l'application dans les commissions de l'Assemblée, du bilinguisme de la Société, une observation est à présenter. La disposition de l'article 16 § 1 du Règlement : « Les discours en français sont résumés en anglais, et *vice versa*, par un interprète appartenant au secrétariat », doit être entendue strictement. Toutes les paroles prononcées à haute voix au sein de la commission, soit par un membre du Bureau, soit par un délégué, doivent être traduites. Cela est indispensable, si l'on veut éviter certaines surprises.

Dès 1920, M. C. N. Barnes (Empire Britannique) insistait sur la nécessité d'obtenir « une traduction immé-

1. A. 1932, CIV, 106.

2. A. 1933, CIV, 37.

diates de toutes paroles prononcées au cours des réunions de la commission ». Il se plaignait « de n'avoir pu suivre les débats de la séance précédente, notamment la discussion et le vote de la résolution des passeports ».

Le président de la cinquième commission, M. Zahle (Danemark), avait, en 1924, envoyé une lettre au président de la quatrième commission, M. Adatci (Japon). M. Hofmeyer (Afrique du Sud) posa la question suivante¹ : « Comment se fait-il que la lettre ait été envoyée par le président de la cinquième commission au président de la quatrième commission, sans avoir été auparavant soumise à la cinquième commission ? » Le président ayant « donné lecture du procès-verbal se rapportant aux discussions concernant l'envoi de la lettre », M. Hofmeyer ne douta pas que « la difficulté résulte du fait que la langue française ne lui est pas familière. Souvent, il y a eu un bref échange de remarques en français entre les délégués et le président, et ces remarques n'ont pas toujours été traduites. »

132. C'est au président, et au président seul, qu'il incombe de diriger les délibérations et de faire respecter la discipline des débats, conformément aux dispositions du Règlement intérieur. Sur ce point, la commission n'a aucune directive à lui imposer. Un représentant peut seulement, au cours d'une discussion, « soulever une motion d'ordre, et le président doit prendre une décision immédiate, conformément au règlement ». (Art. 15 § 4.)

Pour aider le président à remplir ce rôle, le Règlement a mis à sa disposition certains pouvoirs, visiblement empruntés au droit parlementaire. Le règlement provisoire de 1920 allait directement à la sanction la plus sévère : « Le président peut retirer la parole à l'orateur dont les remarques n'ont pas trait au sujet en discussion. » M. Urrutia (Colombie) critiqua cette disposition trop sévère et fit mentionner comme première sanction aux mains du président, le rappel à l'ordre. D'après l'article 15 § 3 :

1. A. 1924, CV, 65.

« Le président peut rappeler à l'ordre l'orateur dont les remarques n'ont pas trait au sujet en discussion ; il peut au besoin lui retirer la parole. » Même sous la forme adoucie du rappel à l'ordre, le pouvoir disciplinaire du président demeure théorique : il n'y a point d'exemple, s'il faut en croire les procès-verbaux, qu'un président de commission ait cru pouvoir appliquer une sanction de ce genre.

133. Il semble plus pratique pour le président, de « limiter la durée des discours à prononcer par chaque orateur » (art. 15 § 5). Cependant, malgré son caractère bénin, cette disposition est, avec celles qui précèdent, une des moins utilisées du Règlement. Son application serait pourtant, en certains cas, d'une grande utilité. Sir Thomas Wilford (Nouvelle-Zélande) rappelant, en 1933, un mot de M. Motta (Suisse), disait ¹ : « ... Les délégués ont tendance à dissimuler leurs divergences de vues sous la prolixité des discours. » Cette faiblesse « n'admet qu'un seul remède, celui qui a été appliqué au Parlement néo-zélandais, à savoir, la stricte limitation de la durée des discours ». Mais les membres des commissions ne sont point des parlementaires ; ce sont des représentants d'Etats souverains et cette considération explique que la limitation du droit de parole ne soit appliquée qu'avec ménagement.

M. Avramovitch (Yougoslavie) ayant un jour protesté ² contre la proposition du président « de limiter les discours à dix minutes, traduction comprise », le président répondit « qu'il est bien entendu que les orateurs auront toujours la possibilité de parler plus de dix minutes, s'ils estiment avoir des communications importantes à faire à la commission. Il leur demande de l'annoncer, dans ce cas, au début de leur discours ; mais en règle générale, les interventions seront limitées à dix minutes ».

En 1925, le bureau de la quatrième commission proposa ³ « de fixer à cinq minutes la durée maximum de

1. A. 1933, CI, 20.

2. A. 1926, CH, 39.

3. A. 1925, CIV, 11.

chaque discours, exception faite pour le rapporteur général et les rapporteurs des différentes commissions et sous-commissions. Toutefois, si pour des raisons particulières qu'il appartiendrait au bureau de la commission d'apprécier, un orateur désirait dépasser cette limite, il pourrait être dérogé à cette règle. Pour dissiper quelques appréhensions... le président tient à faire remarquer que cette disposition s'applique à tous les orateurs, sans qu'il puisse être établi de discrimination entre représentants de grandes et de petites puissances ».

134. Si la durée des discours peut être limitée, par contre, aucune disposition réglementaire n'interdit à un délégué de faire plusieurs interventions à propos d'un même point de l'ordre du jour : la coutume admet qu'un délégué puisse parler à plusieurs reprises sur le même sujet.

Sir Joseph Cook (Australie) ayant, en 1925, protesté ¹ « contre le fait que certains orateurs ont prolongé outre mesure la discussion en prenant la parole à plusieurs reprises, ce qui a empêché d'autres délégués d'intervenir », le président de la cinquième commission se justifia en déclarant : « Au cours de la discussion, certains points ont été soulevés qui concernaient spécialement l'activité de M. Albert Thomas, et il n'était que raisonnable qu'il eût l'occasion de répondre immédiatement. »

En 1930, M. Gallavresi (Italie) avait pris trois fois la parole au cours d'une discussion. M. Dalton (Empire Britannique) présenta une motion d'ordre² : « Je voudrais savoir, Monsieur le Président, s'il n'y a pas lieu de limiter le droit d'intervention de chaque membre de la commission ? » Le président répondit : « Le débat doit demeurer entièrement libre, mais nous souhaitons tous qu'il soit concis. Dans ces conditions, nous ne verrons pas d'obstacle, assurément, à ce que M. le délégué de l'Italie présente encore quelques brèves observations. » M. Gal-

1. A. 1925, CV, 28.

2. A. 1930, CIV, 152.

lavresi déclara : « Je n'ai jamais entendu dire qu'il y ait de limitation autrement que dans la mesure du temps accordé à chaque orateur... J'estime que le droit et le devoir de chaque délégué, ici, est de demander la parole toutes les fois que son mandat ou sa conscience l'exigent. J'ai donc la plus grande confiance dans la liberté d'esprit ainsi que dans les sentiments de solidarité et de cordialité de nos collègues, pour me permettre de développer mon opinion chaque fois que je le jugerai nécessaire. » M. Rappard (Suisse) ayant demandé quelques précisions sur l'usage que, le délégué de la Grande-Bretagne, « s'inspirant d'une pratique britannique », avait allégué, le président répondit ¹ : « Cet usage existe, en effet, dans beaucoup d'assemblées délibérantes. Mais ici, il ne constitue pas pour nous une règle formelle et rien n'empêche qu'un délégué ne demande plusieurs fois la parole sur un même objet. Nous savons, d'ailleurs, que tous usent de ce droit avec discrétion et modération. »

135. S'il est permis aux membres des commissions de prendre plusieurs fois la parole, à l'inverse, il ne leur est pas interdit de se taire. Mutisme ne vaut pas adhésion. « Dans mon pays, disait M. Buxton (Empire Britannique) en 1930², si, par exemple, un orateur vient à mentionner quelque proposition que je n'accepte pas, je ne me crois pas tenu de faire un discours pour déclarer que je ne suis pas d'accord avec lui. dans la crainte que mon silence ne soit interprété comme une adhésion... personne n'est lié par une opinion quelconque, en raison du fait que ces questions ont été mentionnées par certains orateurs » ; et le comte Bonin-Longare (Italie) affirmait ³ que : « ... les nombreuses observations et les suggestions présentées par les différents délégués ne lient nullement les délégations qui n'ont pas exprimé leur opinion à cet égard. »

136. Le président de la commission peut prendre la

1. A. 1930, CIV, 154.

2. *Id.*, 45.

3. *Id.*

parole en qualité de représentant de son pays. Mais il doit, alors, en avertir la commission et quitter le fauteuil présidentiel. Ainsi, en 1920, M. Branting (Suède), président de la sixième commission, déclara prendre la parole « pour exposer le point de vue de son pays » ; et « il invite le vice-président à le remplacer au fauteuil ». Dans ce cas, généralement, le président cède la direction des débats au vice-président, soit pour toute la séance ¹, soit seulement pendant la durée de son intervention ².

§ 5. — QUESTION PRÉALABLE ; DIVISION ; CLOTURE ; MISE AUX VOIX.

137. L'article 18 du Règlement intérieur stipule que :

Dans toute discussion, tout représentant peut poser la question préalable ou suspensive. Cette question aura la priorité ; outre l'auteur de la proposition, deux orateurs dans chaque sens peuvent prendre la parole.

Cette disposition semble présenter peu d'intérêt pratique. La question préalable a été très rarement posée dans les commissions de l'Assemblée. Le soin qui préside à la préparation de l'ordre du jour de l'Assemblée, la courtoisie avec laquelle se traitent mutuellement des représentants d'Etats, expliquent peut-être cette faible utilisation d'un moyen de procédure qui semble avoir pour but « d'écarter la question principale avec blâme » ³ et qui implique « qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur une motion parce que cette motion est... intempestive et inutile ».

138. Il importe avant tout, écrit ⁴ M. Eugène Pierre, que les votes des assemblées soient indépendants et sincères ; « on ne saurait admettre qu'une résolution puisse être enlevée à la faveur des obscurités qui entourent les questions complexes ». Il ne faut pas que l'on puisse forcer

1. *Exemple* : A. 1928, CI, 40-43.

2. *Exemple* : A. 1930, CI, 19.

3. Eugène Pierre. *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*, n° 876.

4. *Id.*, n° 995.

les votes « en présentant comme indissolublement liés des paragraphes ou des articles dont une partie seulement est acceptée par la majorité. Il serait contraire à l'équité que des membres fussent obligés de sanctionner par leurs votes, un texte qu'ils ont combattu, pour empêcher le texte voisin d'échouer ».

C'est pour éviter ces résultats que le Règlement intérieur de l'Assemblée, à l'instar de la plupart des règlements parlementaires, décide que « la division est de droit, si elle est demandée » (art. 18 § 2). Le texte anglais précise qu'il suffit qu'un seul membre le demande, pour que l'on doive voter séparément sur les diverses parties d'une proposition.

La division du vote favorise la sincérité des délibérations. Elle présente le grand avantage de clarifier les positions et de faire apparaître au jour avec leur force exacte les diverses tendances qui se sont manifestées au cours de la discussion. « Ce qui importe, au point où nous en sommes, disait un jour M. Dalton (Empire Britannique) ¹, c'est de déterminer l'état d'esprit des différents membres de la commission, après ce débat prolongé et instructif. On devrait voter sur toutes les questions qui ont été soulevées ici. On découvrira ainsi, je crois, que l'unanimité est complète sur un grand nombre de points, qu'elle est presque complète sur d'autres, et que les opinions sont assez également partagées sur d'autres encore. Après ce vote, il pourra être désirable de nommer... un comité restreint, qui serait chargé de poursuivre l'étude des questions sur lesquelles les opinions se sont révélées assez également partagées. »

Toutefois, il demeure entendu que la possibilité d'une division du texte doit apparaître clairement. S'il y a contestation sur ce point, on procédera à un vote préalable. En 1928, à la cinquième commission, Dame Edith Lytton (Empire Britannique), rapporteur d'une proposition visant l'institution d'une commission d'enquête sur l'usage de l'opium à fumer en Extrême Orient, demanda que l'on

1. A. 1930, CIV, 102.

disjoigne le vote¹, « car elle croit que la majorité de la commission est d'accord quant au principe de cette enquête, mais voit des objections au point de vue financier ». Sir James Parr (Nouvelle-Zélande) appuya la demande de division : « Il peut y avoir des hésitations quant à l'opportunité de dépenser les sommes nécessaires l'année prochaine, mais il n'y a pas de doute quant à la nécessité de l'enquête. » M. Bastid (France) déclara ne pas comprendre « que l'on puisse voter séparément sur le principe et sur l'exécution du projet. Il demande au contraire que l'on vote sur l'ensemble de la résolution. » M. Casares (Espagne) s'opposa au vote séparé : « Si l'on suit la procédure proposée par Dame Edith Lyttleton, on pourrait arriver à ce résultat paradoxal de déclarer l'enquête indispensable et de refuser les crédits nécessaires pour y procéder. » La déléguée britannique proposa alors « que l'on mette aux voix la question de savoir si la commission votera la résolution dans son ensemble ou en deux parties ». Par 15 voix contre 10, la commission décida de voter sur la résolution dans son ensemble.

139. La plupart du temps, la discussion se termine d'elle-même, chaque orateur ayant exposé son point de vue sur la question à l'étude. Cependant, le Règlement, à l'article 18 § 3 et 4, a voulu réserver aux délégués la possibilité de réclamer la clôture de la discussion :

3. A tout moment, un représentant peut demander la clôture de la discussion, même si d'autres représentants ont manifesté le désir de prendre la parole. Si la parole est demandée pour s'opposer à la clôture, deux orateurs seulement seront autorisés à parler.

4. Le président demandera l'avis de la (commission) sur la motion de clôture. Si, à la majorité, la (commission) approuve la motion, le président prononce la clôture de la discussion.

Pour les raisons que nous avons déjà exposées², il est très rare qu'un représentant demande la clôture du débat.

1. A. 1928, CV, 47-48.

2. *Supra*, nos 132 et 137.

La clôture de la discussion est, en fait, presque toujours prononcée par le président. Il y a parfois des oppositions, et il faut alors procéder à un vote. En 1931, M. Politis (Grèce) ayant suggéré ¹ « que la discussion soit considérée comme close », M^{lle} Campoamor (Espagne) fit observer « qu'elle a demandé la parole dès le début de la discussion. Au cours de la discussion, de nombreuses déclarations ont été faites, qui demandent à être réfutées. Elle s'oppose à la proposition de clôture de la discussion ». Le président ayant mis la proposition aux voix, la commission décida par 12 voix contre 5 de clore la discussion.

140. La discussion épuisée, on passe au vote du texte qui a fait l'objet de la délibération. Quand il y a plusieurs textes en présence, se pose la question de priorité. Des dispositions réglementaires imposent l'ordre à suivre dans la mise aux voix. « En présence de plusieurs propositions, dit l'article 18 § 5, on donne la priorité dans le vote à celle qui s'éloigne le plus de la proposition principale. » La filiation parlementaire de cette règle est évidente. M. Viviani (France) l'a laissé entendre en 1920 ² : « Nous considérons que, pour le bon ordre et pour la logique, il vaut mieux que la proposition de Lord Robert Cecil (Afrique du Sud) vienne tout de suite en discussion. Dans l'ordre parlementaire actuel, — permettez-moi de vous le dire, malgré l'ampleur de cette réunion internationale, il faut que nous nous y référions de temps en temps, car c'est là qu'est l'expérience —, dans l'ordre parlementaire, qu'est-ce qui vient tout d'abord en discussion ? Il est une règle inflexible, appliquée dans tous les parlements du monde. C'est celle-ci : On retient d'abord, on discute en premier lieu, la question qui s'éloigne le plus du texte. »

En matière d'amendements, l'article 18 du Règlement intérieur dispose :

6. Si un amendement est suppressif, on met aux voix le

1. A. 1931, CI, 56.

2. A. 1920, P., 74.

maintien de la disposition qu'il a pour but de supprimer ; si ce maintien est rejeté, on vote sur l'amendement.

7. Si un amendement est adjonctif, on vote sur l'amendement ; s'il est approuvé, on vote sur l'ensemble de la proposition amendée.

CHAPITRE VIII

Le Vote.

SOMMAIRE

§ 1. — DROIT DE VOTER DANS LES COMMISSIONS.

141. La pluralité de vote de chaque délégation et la disposition de l'article 3 du Pacte ; — 142. Condition nécessaire : Le vote doit être effectivement exprimé par son auteur ; conséquences ; — 143. Condition suffisante : il suffit d'être présent au moment du vote.

§ 2. — LA MAJORITÉ.

144. L'application par l'Assemblée de la Société des Nations du principe fondamental de l'unanimité ; les grandes catégories d'exceptions ; — 145. Position du problème dans les commissions de l'Assemblée : les actes de ces commissions étant de simples « recommandations » ou des « vœux », on peut se contenter de la « majorité » ; — 146. Objection ; — 147. Moyens utilisés par la pratique pour cantonner les débats dans les commissions ; — 148. La réalisation de l'unanimité au sein des commissions ; — 149. La quasi-unanimité et les abstentions ; — 150. Danger de cette pratique : l'affaiblissement des résolutions ; — 151. Les votes négatifs de la minorité : leur portée ; — 152. Pratiques de conciliation de la minorité ; — 153. Limites de cette idée, le rejet de la proposition néerlandaise de 1924 ; — 154. Pratiques de conciliation de la majorité ; — 155. Grave inconvénient de la règle de l'unanimité : l'affaiblissement des conclusions ; la pratique des ajournements ; — 156. Désaccords persistants entre majorité et minorité ; signification possible de ces désaccords ; — 157. Oppositions irréductibles ; paralysie de l'Assemblée ; rôle de la conciliation.

§ 3. — LA MANIÈRE DE VOTER.

158. Votes par appel nominal et votes à main levée ; signification de ces divers modes de votation ; — 159. La règle actuelle ; — 160. La publicité du scrutin ; — 161. Hypothèse d'égalité des voix : transpositions du droit parlementaire.

§ 1. — DROIT DE VOTER DANS LES COMMISSIONS.

141. D'après l'article 3 du Pacte, chaque Membre de la Société « ne dispose que d'une voix » à l'Assemblée. Cependant, la division de l'Assemblée en plusieurs commissions travaillant simultanément, et dans lesquelles tous les Membres peuvent être représentés, implique que chaque Membre a aussi un droit de vote dans chaque commission.

Ceci n'est en aucune façon contradictoire avec l'article 3 du Pacte. L'article 3 du Pacte, en effet, vise uniquement les votes émis en Assemblée plénière par les chefs de délégation — ou par ceux des délégués à qui ils ont donné pouvoir pour les remplacer. Seuls ces votes possèdent valeur décisive, engagent juridiquement et définitivement les Etats, s'ils réalisent au sein de l'Assemblée, l'unanimité.

Au contraire, les votes émis dans les commissions de l'Assemblée n'ont qu'un caractère préparatoire et provisoire; les travaux des commissions sont clôturés par le vote, non point de décisions définitives, mais seulement de propositions ou recommandations à l'Assemblée d'adopter les conclusions de la commission. Rien ne s'oppose donc, juridiquement, à ce que les Etats aient un droit de vote dans chaque commission, ni à ce que, à l'égal des chefs des délégations, les délégués, les suppléants, les remplaçants et les conseillers techniques, exercent ce droit dans les commissions, au nom de leur délégation et suivant les instructions de leur chef.

142. Pour être valable, tout vote doit être effectivement et directement exprimé par son auteur. Cette règle peut avoir d'importantes conséquences sur le résultat d'une délibération. En 1925, la quatrième commission discutait du sort d'un crédit supplémentaire, lorsque sir James Allen (Nouvelle-Zélande), appelé dans une autre commission, déclara ¹ avant de quitter la salle qu'il « voterait

1. A. 1925, CIV, 55-56.

contre l'allocation de 150.000 francs s'il se trouvait présent au moment du vote. » L'inscription du crédit fut adoptée par 13 voix contre 12, et 11 abstentions. M. Galvanauskas (Lithuanie) rappela que le délégué de la Nouvelle-Zélande avait déclaré qu'il voterait contre les crédits. Le président, M. Da Costa (Portugal), répondit qu'il ne pouvait tenir compte *que des votes effectivement exprimés*.

Une sous-commission de la première commission rejeta, en 1924, une proposition qui autorisait les membres d'une commission empêchés d'assister à une séance, à faire parvenir leur vote au bureau, par écrit, dans les 24 heures. « Etant donné, expliqua ¹ le rapporteur de la sous-commission, le caractère provisoire des décisions prises en commission, il lui a paru préférable de renoncer à toutes ces suggestions. »

Nous avons déjà vu, en étudiant la composition des commissions ², que, dans l'intention de « venir en aide aux petits pays qui ont peu de représentants à Genève », la délégation française avait proposé, en 1924, un système de vote par procuration d'après lequel « tout délégué qui ne pourrait assister à une séance aurait le droit de se faire représenter par un délégué d'un autre membre de la Société, étant entendu que le même délégué ne pourrait voter pour plus de deux membres. » Ce projet fut également repoussé.

143. Par contre, s'il est nécessaire d'être présent au moment du vote, cette condition est suffisante. Le règlement provisoire de 1920 contenait une disposition différente : « Le secrétariat tiendra une liste des membres présents à chaque réunion, et seuls les représentants figurant sur cette liste auront le droit de prendre part au vote. » La première commission, en 1920, supprima la dernière partie de ce texte, qui est devenu l'article 12 du Règlement intérieur de l'Assemblée : « Le secrétariat tiendra une liste des membres présents à chaque séance. »

1. A. 1924, CI, 24.

2. *Supra*, n° 15.

En 1932, le Bureau de l'Assemblée proposa ¹ la suppression de l'article 12. « Il a été constaté, dit le président, M. Politis (Grèce), que cette formalité a, peu à peu, perdu son utilité. Personne n'y attache une grande importance. Or, elle entraîne une perte de temps et une certaine dépense sans parler du dérangement qu'elle occasionne aux délégations. » D'ailleurs, « ... la tenue d'une liste des membres présents à chaque séance, lit-on ² dans une note du secrétariat, n'a plus, au point de vue juridique, la raison d'être qu'elle avait dans la rédaction provisoire de la règle ». En première commission ³, M. Limburg (Pays-Bas) contesta la justesse de cette opinion : « Toute liste signée par une délégation conserve... toute sa valeur juridique, car ceux qui ont signé sont présumés être présents, qu'ils aient ou non quitté la salle des séances. C'est là une notion essentielle dans la procédure de certains parlements où un certain quorum est exigé. » M. Marcel Plaisant (France) appuya cette observation : « La fiction de la présence juridique doit subsister pendant toute la séance, conformément aux usages parlementaires. »

En fait, cependant, l'art. 12 n'ayant jamais été sérieusement appliqué, la commission approuva la proposition du Bureau et décida la suppression de cet article du Règlement.

§ 2. — LA MAJORITÉ.

144. Pour bien situer le domaine d'application des règles dont l'étude fera l'objet de ce paragraphe, il est nécessaire de donner d'abord un bref aperçu de la façon dont est compris et appliqué par l'Assemblée, le principe fondamental de l'unanimité.

L'article 5 du Pacte garantit, en ce qui concerne le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations, l'indépendance et l'égalité juridiques des Etats, dans l'expression de leur volonté. En effet, « sauf disposition expressé-

1. A. 1932, P., 33.

2. A. 1932, CI, 45.

3. *Id.*, 12.

ment contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion ». (Pacte, art. 5 § 1.)

Le Règlement intérieur de l'Assemblée contient une formule à peu près analogue : « Sauf disposition expressément contraire du Pacte ou d'un traité, les décisions de l'Assemblée sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la séance. » (Règlement intérieur, art. 19 § 1.)

En principe, une résolution, pour être prise valablement par l'Assemblée, devra donc être votée à l'unanimité des membres présents. Cependant, vu la difficulté de faire appliquer une règle aussi stricte par un corps aussi nombreux, des catégories générales d'exceptions, les unes prévues par des textes constitutionnels ou réglementaires, les autres, d'origine jurisprudentielle, sont venues en atténuer, dans une certaine mesure, la portée.

Tout d'abord, il a été entendu qu'il fallait exclure des « présents », non seulement les membres non représentés à la séance, mais ceux qui, effectivement présents, s'abstenaient d'émettre un vote positif ou négatif. « Dans toutes les votations visées au présent article, dit l'article 19 § 5 du Règlement intérieur de l'Assemblée, les représentants qui s'abstiennent sont considérés comme non présents. » Ainsi, les abstentions, même nombreuses, ne font pas obstacle, juridiquement, à l'unanimité.

En second lieu, une exception importante, prévue au Pacte (art. 5 § 2), et reproduite dans le Règlement de l'Assemblée, stipule que : « Toutes questions de procédure qui se posent aux séances de l'Assemblée... sont réglées par l'Assemblée et décidées à la majorité des Membres de la Société représentés à la séance. » (Règlement, art. 19 § 2.) D'après le paragraphe 3 du même article, « sont considérées comme questions de procédure toutes décisions prises en vertu des articles du présent règlement ».

Enfin, il est admis depuis la première session de l'Assemblée que l'unanimité, exigée par le Pacte pour les ré-

solutions proprement dites qui ont le caractère de « décisions » et qui obligent les Etats, ne l'est pas pour les simples « vœux » qui, par nature, laissent à leurs destinataires, le pouvoir final de décision.

En définitive, pour être adoptées et acquérir valeur juridique, doivent réunir l'unanimité de l'Assemblée, c'est-à-dire recueillir les votes favorables des non-abstentionnistes, toutes les résolutions qui, n'ayant pas pour objet un point de procédure, et ne s'analysant pas, par ailleurs, en de simples vœux, présentent le caractère de véritables prescriptions, imposent aux Etats des obligations.

145. Dans le domaine que nous venons de délimiter, la règle de l'unanimité va-t-elle s'appliquer dans les commissions de l'Assemblée, comme elle s'applique à l'Assemblée? D'aucune façon. En effet, nous l'avons déjà noté, les actes des commissions de l'Assemblée n'ont qu'une valeur préparatoire et provisoire. Par nature, quels que soient leur forme, le caractère plus ou moins impératif de leur formule, et même s'ils sont adoptés à l'unanimité, ces actes ne sont jamais que de simples recommandations par lesquelles les commissions prient l'Assemblée de bien vouloir adopter les conclusions auxquelles les ont conduites leurs travaux. Ils appartiennent à la catégorie générale des vœux. Seule l'Assemblée plénière des Etats, en les prenant à son compte par un vote unanime, peut les transformer en décisions obligatoires. Les actes des commissions de l'Assemblée n'ont donc pas besoin, théoriquement, de l'unanimité. Ils peuvent se contenter d'une simple majorité, sans attenter au principe de l'égalité juridique des Etats.

146. Mais une objection surgit immédiatement à l'esprit. L'Assemblée a, nous le savons, la même composition que ses commissions, chacun des Membres de la Société ayant la faculté de se faire représenter dans chacune des commissions de l'Assemblée. Dès lors, les majorités et les minorités qui se sont manifestées dans les commissions ne vont-elles pas se retrouver au sein de l'Assemblée? A quoi

aura servi le travail préparatoire si tout peut être remis en question devant l'Assemblée, dans des conditions par ailleurs moins favorables à la discussion ?

L'objection a pu avoir une certaine portée dans les toutes premières sessions de l'Assemblée. Alors, on voyait fréquemment des discussions commencées dans les commissions et qui n'avaient pu se terminer par un accord unanime, reprendre ou plus exactement se continuer, en séance plénière. Cette procédure entraînait des conséquences regrettables pour la durée des débats et la dignité et l'efficacité du travail de l'Assemblée.

147. Depuis longtemps, la pratique a réduit au minimum cet inconvénient de la règle majoritaire. Elle l'a fait par trois moyens :

1^o On tente, avant tout, de réaliser l'unanimité parfaite dans la commission ;

2^o Si l'on n'y parvient pas, on essaie tout au moins de réaliser une quasi-unanimité, en permettant à la minorité de se réfugier dans l'abstention ;

3^o Même quand la minorité manifeste formellement son opposition par un vote négatif, il est rare, en vertu d'un usage qui remonte aux premières années d'existence de la Société, que cette opposition soit maintenue en séance plénière de l'Assemblée.

148. D'abord, dans la mesure du possible, on tâche de réaliser une complète unanimité dans la commission, de donner ainsi au travail de la commission un caractère définitif : cette unanimité préviendra toute reprise de discussion et la séance plénière de l'Assemblée ne verra plus que l'adoption, dans une forme solennelle, des décisions votées dans les commissions.

En fait, la plupart du temps, les décisions prises par les commissions le sont à l'unanimité ; et M. Motta pouvait constater¹ en 1924 : « Le processus d'après lequel les

1. A. 1924, P., 233.

discussions proprement dites se déplacent dans les commissions, est allé en s'accroissant. Comme les commissions se distinguent de l'Assemblée plénière uniquement par le nombre des délégués qui y discutent, mais non par le nombre des Etats qui y sont représentés, le processus s'est trouvé favorisé par la nature identique des deux organes. *Lorsqu'une affaire arrive à l'Assemblée, c'est que l'unanimité entre les Etats a déjà été obtenue.* »

149. Mais la réalisation d'un accord total dans les commissions n'est pas toujours possible. Fréquemment, à la fin des débats, subsiste une opposition. Tous les efforts tendent alors à trouver une formule qui, permettant à la minorité de s'abstenir, ne fasse pas obstacle à une unanimité juridique.

C'est dans ces circonstances que l'on observe le mieux le caractère des méthodes employées à l'Assemblée de la Société des Nations, pour réaliser l'accord entre les Etats.

En 1933, la deuxième commission étudiait une proposition néerlandaise d'aide internationale aux réfugiés venant d'Allemagne ¹. Le représentant de l'Allemagne, M. Ritter, contesta la compétence de la Société en cette manière et refusa, pour ce motif, de prendre part aux travaux de la sous-commission chargée « d'étudier les modalités de la collaboration, entre l'organe autonome à créer pour les réfugiés, et la Société des Nations ». Lorsque la sous-commission présenta le projet de résolution qu'elle avait préparé, la délégation allemande considéra « comme un devoir de loyauté de signaler d'ores et déjà qu'elle ne sera pas à même, lors du vote définitif, d'accepter ou d'exécuter pareille résolution ».

M. Motta (Suisse) remarqua alors que, dans la pratique, « on estime habituellement qu'il est possible de porter devant l'Assemblée, même les résolutions qui n'ont pas été votées à l'unanimité au sein des commissions ; mais il suffirait, dans le cas présent, que la délégation allemande votât,

1. A. 1933, CII, 28-29.

à l'Assemblée plénière, contre le projet de résolution, pour que ce projet soit frappé de nullité. Dans ces conditions, M. Motta se demande s'il convient de porter le projet de résolution devant l'Assemblée, au risque de voir l'Allemagne maintenir son opposition et frapper de nullité la résolution qui pourrait être adoptée, et s'il ne serait pas préférable d'examiner la possibilité d'un accord permettant le vote d'une résolution.

« Le délégué de la Suisse serait d'avis que l'on s'adressât à la délégation allemande, qui peut être assurée des sentiments de profonde amitié de tous les membres de la Société des Nations, pour lui demander de vouloir bien expliquer à son gouvernement qu'il existe, au sein de la commission comme au sein de l'Assemblée, *un très fort courant d'opinion* en faveur de la solution du problème par l'intervention amicale de la Société des Nations. Peut-être serait-il possible... de parvenir à un accord, à un *modus vivendi* entre l'Allemagne et tous les autres Etats. Le problème qui préoccupe la commission *ne saurait, en effet, être résolu sans la bonne volonté de l'Allemagne.* »

Plusieurs délégations s'associèrent à ces paroles, et M. Ritter déclara qu'il transmettrait cet appel à son gouvernement « en lui demandant d'examiner encore une fois la situation ». Il accepta même de collaborer avec la sous-commission dans la recherche d'une solution « qui puisse être approuvée à l'unanimité par la commission ». Et dans le vote final de la résolution, le délégué allemand se contenta de s'abstenir.

150. Dans cette voie, un écueil est à éviter. Si l'abstention signifie l'absence d'opposition formelle, elle manifeste également un défaut d'enthousiasme. On peut être sceptique sur la valeur d'une résolution qui a suscité un nombre important d'abstentions.

« On connaît bien, disait un jour M. Limburg (Pays-Bas)¹, le sort des résolutions prises par l'Assemblée malgré l'opposition silencieuse de nombreuses délégations...

1. A. 1932, CI, 14-15.

peut-on croire que les Etats donneraient suite à une résolution que vingt ou trente délégations se seraient abstenues de voter ? »

Aussi, dans bien des cas, il vaut mieux, pour une majorité ou pour l'auteur d'une résolution, satisfaire l'opposition en atténuant, même fortement, leurs propositions, en réduisant leur efficacité, que les faire adopter par une unanimité factice où dominent les abstentions. En 1933, la délégation chilienne déposait un projet de résolution tendant à demander aux Etats qui avaient participé à la conférence de codification de La Haye, de se prononcer sur l'opportunité d'établir un protocole, concernant l'égalité des sexes en matière de nationalité. Huit délégations annoncèrent leur intention de s'abstenir. M. Basdevant (France) constata¹ « que le nombre des abstentions diminue considérablement la signification du vote. Ne serait-il pas possible de trouver une formule qui, tout en donnant satisfaction à la délégation chilienne, réponde néanmoins aux scrupules des délégations qui ont préférés s'abstenir ? » et il proposa une rédaction qui transformait la proposition chilienne en un simple vœu et lui enlevait, au fond, une grande partie de sa portée. M. Valdes-Mendeville (Chili) déclara que « vu le nombre considérable d'abstentions, la délégation chilienne ne peut maintenir sa proposition originale... par esprit de conciliation, sa délégation se déclare disposée à accepter le texte proposé par la délégation française, bien qu'il diffère considérablement de son propre texte. » Ce nouveau texte rallia l'unanimité, avec une seule abstention.

151. Enfin, les minorités peuvent manifester leur opposition par un vote négatif. Un vote de commission qui ne réunit pas l'unanimité ne permet pas de préjuger du sort définitif de la proposition ; il n'a, en effet, qu'une valeur indicative et provisoire et seul compte juridiquement, pour l'adoption ou le rejet définitifs, le vote de l'Assemblée, en séance plénière.

1. A. 1933, CI, 24.

Dès lors, entre le vote de la commission et le vote de l'Assemblée sur la même proposition, la minorité a la faculté de modifier la nature de son opposition, de réduire celle-ci, en séance plénière, à une simple abstention qui ne fait pas obstacle, nous le savons¹, à l'unanimité.

152. C'est là, précisément, une pratique extrêmement fréquente, inspirée par l'esprit de conciliation des délégations. Grâce à elle, les délégations évitent de créer des difficultés à la Société des Nations, tout en manifestant suffisamment leur désapprobation par leur vote négatif dans la commission.

Cette attitude a été excellemment décrite² par M. Rolin (Belgique), en 1924 : « Lorsqu'une résolution est mise aux voix en commission, il arrive souvent que certains délégués votent pour le texte qui ne réunit pas la majorité des voix, mais sans manifester une opposition absolue et sans le désir que leurs délégations usent jusqu'au bout, à l'Assemblée, du droit de veto qui lui appartient. Parfois même, après le vote, ils conseillent à leurs délégations de ne pas insister et d'accepter la résolution qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages. »

En une autre circonstance, M. Réveillaud (France) a décrit comment les choses se passent, dans une matière essentielle comme celle du budget³ : « Si une délégation se voit dans l'impossibilité de s'incliner devant l'opinion de la majorité d'une commission, il lui appartient toujours, en séance d'Assemblée, de manifester par un vote son opposition. Mais, *si les délégations devaient se prévaloir habituellement de cet avantage, il serait difficile d'assurer l'existence de la Société. Jusqu'à présent, et par une entente tacite, les délégations dissidentes se sont abstenues de faire une opposition formelle à l'adoption d'un budget présenté par la quatrième commission, même si cette commission ne l'a pas recommandé à l'unanimité.*

1. *Supra*, n° 144.

2. A. 1924, CI, 24.

3. A. 1925, CIV, 60.

153. Bien que l'usage que nous venons de décrire soit fortement implanté, les délégations ne sont point strictement tenues de le respecter. Quand elles estiment devoir persister dans une opposition formelle, rien, juridiquement, ne peut les en empêcher.

Dès lors, il faut éviter de donner à la règle de la majorité une valeur absolue qui, en incitant « les majorités en commission à user de leur pouvoir¹ », ou bien risquerait de porter atteinte à l'égalité des Etats, ou bien amènerait trop fréquemment la manifestation, à la tribune de l'Assemblée, d'attitudes inconciliables. C'est pourquoi fut rejetée, en 1924, une proposition néerlandaise, qui tendait à l'inscrire dans le Règlement intérieur de l'Assemblée.

154. Au contraire, la souple pratique coutumière suivie jusqu'à présent permet aux présidents des commissions de déterminer librement la meilleure procédure à suivre, de décider, d'après les circonstances, si la commission peut se contenter d'un vote à la majorité, ou si l'unanimité est nécessaire dans l'intérêt même du bon fonctionnement de l'Assemblée. Il arrive, en effet ², qu'une forte opposition, maintenue jusqu'au bout sur une question importante, soit telle, « qu'il n'y ait aucune chance pour que le désaccord se dissipe dans l'intervalle entre le vote en commission et le vote à l'Assemblée ». Il faut, en ce cas, « laisser à la majorité de la commission, le soin d'apprécier elle-même si le vote qu'elle vient de prendre est définitif ou s'il ne conviendrait pas... de remettre la question sur le chantier, en vue d'un nouvel effort de conciliation ».

Cet effort ne va pas sans sacrifice de la part de la majorité. Le vote émis dans ces conditions ne constitue qu'une étape de la discussion. Il représente, étant donné le caractère irréductible de l'opposition, le point où une thèse a dépassé les limites de l'accord possible. Il faut faire machine en arrière si l'on ne veut s'exposer à un échec devant

1. A. 1924, CI 24.

2. *Id.*

l'Assemblée. « J'estime, disait un jour M^{lle} Hesselgreen¹ (Suède), qu'il serait mauvais de présenter cette question à l'Assemblée avec un rapport de majorité et un rapport de minorité. Cette procédure affaiblirait tellement nos conclusions, que je crois préférable que nous les affaiblissions un peu nous-mêmes pour réaliser un plein accord. »

155. L'affaiblissement des conclusions, l'atteinte portée à l'efficacité des résolutions, tel est en effet le plus grave inconvénient, au cas de désaccord persistant entre délégations, de la règle de l'unanimité. Fréquemment, on ne parviendra à l'unanimité « qu'en se réfugiant dans les formules vagues, dont l'imprécision permet à toutes les interprétations de se réserver pour l'avenir »².

Trop souvent même, cet affaiblissement ira jusqu'à l'ajournement de la solution des questions litigieuses. Par exemple, en 1922, la quatrième commission ne s'était prononcée que par 14 voix contre 11, en faveur de l'adoption de l'article 22 du règlement financier. A la séance suivante, le rapporteur, M. Melot (Belgique), rappela³ que « certaines divergences de vue se sont manifestées en ce qui concerne l'article 22 », et il proposa que « puisqu'il importe d'obtenir l'approbation unanime du règlement... l'examen de la question soulevée par l'article 22 soit ajourné et que le règlement financier soit adopté sans cet article ». Sir James Allen (Nouvelle-Zélande) estima « qu'il est plus important de faire adopter à l'unanimité le règlement financier que de régler la question soulevée par l'article 22 ». Le président fit alors remarquer que dans ce cas « il y a lieu de revenir sur la décision prise à la séance précédente... la commission a parfaitement qualité pour le faire ». La commission adopta le rapport, après suppression de toute mention relative à l'article 22 et suppression de l'article 22 lui-même dans le règlement.

D'une façon générale, l'ajournement des problèmes, en cas de divergence quelque peu prononcée, est devenu le

1. A. 1930, CV, 78.

2. Déclaration de M. Reynald (France) : A. 1923, P., 53.

3. A. 1922, CIV, 115.

moyen classique d'éluder l'application de la règle de l'unanimité. Cette tendance explique parfois les lenteurs de l'Assemblée, et la multiplication des organismes destinés à continuer l'œuvre commencée ou à rechercher de nouvelles bases de discussion. «... Quand il est difficile de régler une question en commission, disait M. Hambro (Norvège) en 1929, une sous-commission est nommée et... si cette sous-commission ne peut arriver à une conclusion à l'unanimité, elle propose invariablement la réunion d'une conférence. »

156. Enfin, malgré tous les efforts déployés pour éviter l'étalage, en séance plénière, des désaccords entre les délégations, il arrive qu'une minorité maintienne intégralement son attitude devant l'Assemblée. La situation n'est pas, pour autant, sans issue.

D'abord, il peut n'y avoir là qu'un geste symbolique, destiné à donner une publicité spéciale à l'opposition de la minorité. Le cas s'est produit en 1928 ¹. Les résolutions proposées par la quatrième commission ne recueillirent, à l'Assemblée plénière, que 18 votes affirmatifs contre 6 votes négatifs. Il y eut 11 abstentions. M. Hambro (Norvège), qui appartenait à la minorité, déclara : « Notre intention n'était pas de nous opposer au vote de l'article. Etant donné les résultats du vote, nous retirons notre opposition et nous sommes disposés à voter cet article loyalement. » Le président, M. Zahle (Danemark), ayant demandé s'il était nécessaire de procéder à un second vote sur la même question, M. Motta (Suisse) estima que l'on pouvait « simplifier l'opération d'une manière très aisée. Puisque la majorité est acquise, que les opposants déclarent s'y rallier et qu'il y a un certain nombre d'abstentions, il convient de déclarer purement et simplement que le poste a été accepté ». Ce qui fut fait.

157. Plus souvent, il s'agira d'une opposition irréductible. Alors, la solution du problème, renvoyé à la com-

1. A. 1928, P., 191.

mission pour nouvel examen, dépend uniquement de la bonne volonté ou de l'ingéniosité des délégués. L'entêtement respectif des majorités et des minorités ne saurait amener, l'expérience l'a prouvé, que la paralysie complète de l'Assemblée. Il est, semble-t-il, de l'essence même de la Société des Nations de ne pouvoir résoudre les difficultés que par des procédés de conciliation.

Le 23 septembre 1927 ¹, la commission des finances de l'Assemblée avait rejeté par 17 voix contre 11, une demande de crédit supplémentaire de 75.000 francs suisses, présentée par la commission juridique de l'Assemblée en vue de permettre à un comité d'experts de continuer des études sur la codification générale, du Droit International.

A la séance plénière de l'Assemblée, du 26 septembre, un des membres de l'importante minorité qui avait voté en faveur de cette demande, le délégué de la Suède, prit l'initiative de faire reprendre par sa délégation, une partie du crédit supprimé (40.000 francs). En séance plénière, une majorité se déclara pour la proposition suédoise, contre la proposition de la commission des finances.

Une majorité à l'Assemblée n'a pas plus de valeur juridique qu'une majorité de commission : la question fut renvoyée par l'Assemblée à sa commission des finances. Celle-ci devait-elle sacrifier sur l'autel de l'unanimité ? M. Osusky (Tchécoslovaquie) ne le pensa point et prit énergiquement la défense de la tradition menacée : « Depuis que la Société des Nations existe, il est admis, qu'à la quatrième commission, la minorité s'incline devant la majorité. Certes, pour une question grave, une délégation restée en minorité conserve le droit de porter la question devant l'Assemblée... Cependant, pour maintenir la tradition et défendre la règle de procédure pratique qu'il estime indispensable au bon fonctionnement de la quatrième commission, à savoir le *gentlemen's agreement* en vertu duquel la minorité s'incline devant l'opinion de la majorité, il annonce dès maintenant qu'il est décidé

1. Cf. A. 1927, CIV, 62 et suiv.

à voter contre la proposition de la délégation suédoise. »

La situation était sans issue régulière. On n'en sortit que grâce à un expédient qui ménageait les partisans des deux thèses : la réunion du comité d'experts serait rendue possible au moyen de virements budgétaires. En conclusion, M. Réveillaud (France) exprima l'espoir *que l'on ne verrait plus* « des minorités agissantes ou des majorités qui s'ignoraient, faire appel, devant l'Assemblée, de propositions rejetées en commission, et *saisir l'opinion mondiale des différends intérieurs de la Société des Nations* ».

§ 3. — LA MANIÈRE DE VOTER.

158. Si l'on appliquait à la lettre l'article 20 du Règlement, les votes des commissions devraient avoir lieu par appel nominal. En fait, cette procédure est exceptionnelle, et presque tous les votes se font à main levée.

On le comprend aisément. La procédure du vote par appel nominal présente un caractère solennel peu compatible avec les méthodes de travail des commissions. D'autre part, sa signification est celle d'un geste définitif, par lequel ses auteurs expriment publiquement et sans retour, leur décision. Or, nous le savons, les votes des commissions ne sont que des votes préparatoires ; ils doivent laisser la possibilité de revirements ultérieurs. D'où, l'usage constant fait dans les commissions, du vote à main levée, plus simple et moins compromettant.

Cependant, lorsqu'un délégué l'estime nécessaire pour la clarté des positions, il peut demander qu'il soit procédé à un vote nominal. Ainsi, en 1930, à la quatrième commission, M. Gallavresi (Italie) demanda ² « que le vote sur le n° 1, *qui engage à fond, et sur un point essentiel, la responsabilité des délégations*, soit recueilli par appel nominal ». Le président, comte Carton de Wiart (Belgique), répondit : « Le vote par appel nominal est de droit s'il est demandé. Il y sera donc procédé. »

1. A. 1930, CIV, 127 ; cf. aussi : 1928, CIV, 48 et 55.

En 1934, à la sixième commission, le président, M. de Madariaga (Espagne), ayant, au sujet de l'entrée de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques dans la Société des Nations, proposé un vote par appel nominal, M. Politis (Grèce) estima que l'on pouvait voter à main levée, à moins que le vote par appel nominal ne fût expressément réclamé. M. Motta (Suisse) objecta ¹ : « Puisque nos opinions sont faites, *puisque beaucoup d'entre nous ont manifesté nettement leur intention*, leur volonté de voter pour ou contre la demande qui est présentée, ou encore de s'abstenir, et qu'à l'heure actuelle aucune délégation n'est dans l'incertitude sur la position qu'elle a l'intention de prendre à l'Assemblée, je crois que, dans l'intérêt de tous, le vote par appel nominal serait préférable... » La réponse de M. Politis montre qu'il ne s'agit là, en commission, que d'un mode de votation exceptionnel : « J'ai simplement voulu rappeler ce que prévoient les textes, et quels étaient les précédents en la matière... J'accepte très volontiers qu'on déroge pour une fois aux règles de procédure établies. »

159. Il est de règle, actuellement, que l'on se contente toujours, dans les commissions, d'un vote à main levée, à moins qu'une délégation demande expressément que l'on procède au vote par appel nominal. L'existence de cette règle a été rappelée, en 1931, à la cinquième commission². M. de Castro (Uruguay) avait exprimé « tout son regret d'être dans l'impossibilité d'apprécier à leur valeur les votes relatifs à la destruction des stupéfiants saisis. En effet, ces votes n'ont pas été pris conformément à la procédure prévue aux articles 20 et 27 du règlement intérieur de l'Assemblée, qui stipulent que les votes de cette nature auront lieu par appel nominal. Les membres de la commission se rendent certainement compte de l'intérêt qu'il y a à connaître l'attitude prise par les gouvernements, dans des questions de ce genre et de cette importance. Le regret de M. de Castro se double du fait qu'il lui est impossible d'in-

1. A. 1934, CVI, 27.

2. A. 1931, CV, 41.

former son gouvernement d'une façon précise quant à l'opinion de la commission, en prenant comme base le vote émis individuellement par les délégations. » Le président, M. Alâ (Perse), répondit : « Les membres de la présente commission, comme ceux de toute commission de la Société, se rappelleront que, dans un grand nombre de cas, on a procédé sur des résolutions, à des votes à main levée, parce qu'aucune délégation n'avait demandé un vote par appel nominal. Ce fut la procédure suivie par la cinquième commission dans le passé. *Si une délégation ne demande pas un vote par appel nominal, on ne procède pas à ce genre de vote.* Dans le cas actuel, il n'appartenait pas, semble-t-il, au président, de suggérer le vote par appel nominal, aucune des délégations n'ayant exprimé le désir de recourir à une telle procédure. »

160. D'après le Règlement intérieur de l'Assemblée, seules les décisions concernant les personnes sont prises au scrutin secret (art. 21 § 1). Dans la grande majorité des cas, le scrutin doit être public. En 1922, le président de la deuxième commission, M. Chodzko (Pologne) ¹, demanda à la commission « si elle désire que le vote sur l'amendement et les motions ait lieu au scrutin secret ». La proposition de M^{lle} Forchammer (Danemark), « que le vote ait lieu à main levée », fut adoptée par 13 voix contre 5.

161. L'article 22 du Règlement intérieur prévoit l'hypothèse d'égalité des voix.

En cas d'égalité de voix dans tout autre vote que ceux visés par l'article 21 (décisions concernant les personnes), où la majorité est requise, on procède à un second vote au cours de la séance suivante. Celle-ci se tiendra dans les 48 heures suivant la date à laquelle le premier vote a eu lieu et l'ordre du jour de cette séance mentionnera expressément que la question en suspens fera l'objet d'un second vote. Si, au cours de cette seconde séance, la motion ne rallie pas la majorité des suffrages, elle est considérée comme rejetée.

En cette matière, les délégués sont parfois inspirés plus

1. A. 1922, CV, 29.

par leurs réminiscences parlementaires, que par une connaissance précise du Règlement de l'Assemblée.

En 1923, à la cinquième commission¹, un amendement avait obtenu dix voix contre dix. Le vice-président, M. Murray (Afrique du Sud), qui avait pris la place du président absent, et qui avait participé au vote, fit observer que « dans ce cas sa voix est prépondérante, mais qu'il hésite à exercer ce droit, étant donné qu'il n'a pris la présidence que temporairement ». Sur proposition de MM. Ador (Suisse) et Reynald (France), on procéda alors, pour plus de précision, à un appel nominal qui donna 10 voix pour, 12 contre et 4 abstentions.

En 1930, une commission ayant émis un vote à parité de voix (11 contre 11), le président expliqua : « D'après les usages parlementaires de mon pays, la proposition serait rejetée par parité de voix. Je ne sais si telle est la règle suivie en ce cas par la Société des Nations. » M. de Modzelewski (Pologne) proposa : « Dans ces conditions, je crois qu'il serait préférable de procéder à un vote par appel nominal, c'est du reste ce qui a été fait jusqu'à présent dans les cas semblables. » Il fut procédé à un vote par appel nominal.

En 1935, à la quatrième commission², après un essai de vote à main levée dont il ne fut pas possible « d'interpréter, d'une manière nette, le résultat », le président, M. Radulesco (Roumanie), mit la question aux voix par appel nominal. Le scrutin donna 11 voix pour, 14 contre et 6 abstentions. M. Hambro (Norvège) déclara « qu'il est contraire aux usages parlementaires de permettre aux membres qui n'étaient pas présents au début du vote, de voter, ou de permettre à des membres qui ont voté, de changer d'avis. Il se réserve donc le droit de demander un nouveau vote lorsque la commission examinera le rapport. »

1. A. 1923, CV, 47.

2. A. 1935, CIV, 48.

CHAPITRE IX

Le rapport à l'Assemblée.

SOMMAIRE

§ 1. — LE RAPPORTEUR

162. Pluralité des rapporteurs d'une même commission ; l'institution du « rapporteur général » en quatrième commission ; — 163. Délégués qui peuvent être nommés rapporteurs ; — 164. La représentation géographique et les conflits de nomination ; — 165. Qualités du rapporteur : la compétence ; — 166. Le « rapporteur provisoire » et le « rapporteur définitif » ; — 167. Qualités du rapporteur : l'objectivité ; — 168. Intervention du rapporteur ; — 169. A quel moment le rapporteur doit-il être désigné ? Le débat de 1930.

§ 2. — LE RAPPORT.

170. Définition ; — 171. Rapports en matière « technique » ou « humanitaire » (rapports de la deuxième et de la cinquième commission) ; rapports provisoires et rapports définitifs ; — 172. Mécomptes possibles ; — 173. Contenu du rapport : rapport proprement dit et projet de résolution ; intérêts de la distinction ; cas concrets ; — 174. Le résumé des débats, dans le rapport de la commission à l'Assemblée ; — 175. La question des rapports de minorités. Application ; — 176. Avantage de la pratique adoptée ; — 177. Difficultés entre majorités et minorités, à propos du rapport de la commission ; — 178. Procédés divers destinés à faire connaître le point de vue des délégations dissidentes : l'insertion dans les procès-verbaux ; les réserves orales en séance plénière de l'Assemblée.

§ 3. — L'ADOPTION DU RAPPORT DE LA COMMISSION.

179. Nécessité de l'examen et de l'approbation du rapport par la commission ; — 180. Présentation du rapport à la commission ; — 181. L'examen du rapport ; — 182. Les modifications de forme ; — 183. Caractère juridique de l'adoption du rapport par la commission ; débats sur ce point ; — 184. Caractère juridique des rapports adoptés par les commissions de l'Assemblée.

§ 1. — LE RAPPORTEUR.

162. Une commission nomme-t-elle un seul rapporteur chargé de présenter ses diverses conclusions à l'Assemblée ? Au contraire, désigne-t-elle autant de rapporteurs spéciaux qu'elle a de questions inscrites à son ordre du jour ? C'est cette deuxième solution qui a prévalu¹ en 1920 : le docteur Nansen (Norvège) demanda que chaque commission fasse un rapport distinct sur chacune des questions à elle confiées et Lord Robert Cecil (Afrique du Sud) indiqua le but de cette proposition : il ne faut pas que les commissions attendent d'avoir terminé leurs travaux pour présenter à l'Assemblée les résultats de leurs discussions.

Le nombre des rapporteurs de chaque commission dépend donc de l'importance et de la quantité des questions mises à leur ordre du jour. Il dépend aussi du délai dont disposent les commissions pour les traiter. Quand l'ordre du jour est très chargé, on peut nommer un certain nombre de rapporteurs spéciaux et un ou deux rapporteurs généraux. En 1920, par exemple, le président de l'Assemblée ayant demandé à la deuxième commission de présenter à l'Assemblée un rapport pour une certaine date, M. Ador (Suisse) proposa², afin de hâter la marche des travaux de la commission, que soient nommés « deux rapporteurs généraux entre lesquels seront divisées les questions soumises à la commission... les rapporteurs désignés pour chacune de ces questions en particulier aideront le rapporteur général de leur groupe dans la confection de ces rapports et éventuellement l'assisteront à la tribune. »

L'institution du rapporteur général, qui est en réalité un rapporteur principal, s'est implantée surtout en quatrième commission. En 1923, le Jonckheer Van Eysinga (Pays-Bas) ayant rappelé³ « qu'il est pratique que toutes les questions concernant le règlement financier et les finances

1. A. 1920, P., 84-85.

2. A. 1920, CI, 141.

3. A. 1923, CIV, 21.

proprement dites fassent l'objet d'un seul rapport, et que les questions concernant le statut des fonctionnaires, les pensions, etc..., fassent l'objet d'un autre rapport », M. Réveillaud (France) exprima le désir de « voir nommer un rapporteur général et, à ses côtés, non pas un rapporteur adjoint, mais autant de rapporteurs adjoints qu'il y a de sous-commissions. » Le président fit remarquer « qu'ainsi le rapporteur général serait amené à s'occuper principalement du budget et des questions financières annexes, alors que les rapporteurs adjoints traiteraient des questions inscrites à l'ordre du jour de leurs sous-commissions respectives ». Ces propositions furent adoptées par la quatrième commission qui, depuis lors, applique tous les ans cette procédure.

163. Seuls peuvent être nommés rapporteurs les délégués et les délégués suppléants (Règlement intérieur, art. 6 § 4). La conséquence est que, lorsqu'une délégation désire voir un de ses membres qui n'est ni représentant, ni suppléant, élu à ce poste, elle doit le faire passer à la catégorie supérieure. Ainsi, le président de l'Assemblée déclare¹ en 1923 : « J'ai reçu, de M. le président de la cinquième commission, une lettre m'informant que M^{lle} Henni Forchammer (Danemark) a été désignée comme rapporteur à l'Assemblée sur la question de la protection des femmes et des enfants dans le Proche Orient et qu'à cette occasion, la délégation du Danemark, conformément à l'article 6 du règlement intérieur de l'Assemblée, a nommé M^{lle} Forchammer comme déléguée suppléante, afin qu'elle puisse en cette qualité présenter son rapport à l'Assemblée. »

164. De même que pour les élections au poste de président, l'idée de représentation géographique exerce une influence sur le choix du rapporteur. A la quatrième commission, en 1924², M. Comnène, délégué roumain, en proposant l'élection d'un rapporteur, exprima l'espoir que « M. Botella

1. A. 1923, P., 30.

2. A. 1924, CIV, 13, 18.

(Espagne), qui a si admirablement assumé ses fonctions lors de l'Assemblée précédente et qui, en conséquence, est si parfaitement au courant du travail de la commission», ne déclinerait pas une réélection. M. Barboza-Carneiro (Brésil) estima qu'il avait le devoir « de dire franchement et en toute cordialité qu'il s'était entendu avec un grand nombre d'autres délégués pour proposer le nom d'un autre collègue tout aussi digne de l'estime et de la confiance de la commission, lequel, ayant été consulté, a consenti qu'on le propose pour la charge de rapporteur. » Ayant appris qu'il s'agissait du délégué du Portugal, M. Botella déclara qu'il ne pouvait « que se réjouir pleinement du choix de ses collègues : M. de Vasconcellos est, en effet, le délégué d'un pays qui, par son histoire et sa culture, est frère de l'Espagne... » M. de Vasconcellos fut nommé par acclamations rapporteur général.

En 1928, M. Heldring, délégué des Pays-Bas, ayant été rapporteur provisoire en deuxième commission sur la question des réfugiés grecs, le président proposa de le nommer rapporteur de la question à l'Assemblée plénière. Mais, M. Heldring devant quitter Genève le jour même, il fut remplacé par M. François « également délégué des Pays-Bas¹ ».

165. Le rapporteur doit présenter deux grandes qualités : la compétence et l'impartialité. M. Lebrun (France) pouvait, en 1923, proposer « à la commission de confier le rapport à M. Bénès (Tchécoslovaquie) qui a montré par ses interventions au cours de la discussion, qu'il était un maître dans la théorie et dans la pratique des matières qui forment la base même du traité d'assistance mutuelle. »

Le plus souvent, cette compétence spéciale résultera de travaux antérieurs effectués pour la Société, à des titres divers, par le délégué proposé comme rapporteur. Ainsi, en 1921, M. Noblemaire (France) fit remarquer² que « la commission des amendements au Pacte (commission

1. A. 1928, CII, 38.

2. A. 1921, CI, 11.

d'études) a déjà fait un travail très important représenté par un excellent rapport. Il serait indiqué de demander à M. Zahle (Danemark) auteur, avec M. de Visscher, de ce rapport, de présenter à la commission un rapport final. » En quatrième commission, M. Adatci (Japon) ayant estimé¹ que « personne n'est plus qualifié que M. Noblemaire pour rapporter sur la question relative à l'organisation du secrétariat », le président, au nom de la commission, pria M. Noblemaire « d'accepter ces fonctions, et de compléter ainsi le travail excellent qu'il a précédemment accompli en qualité de président de la commission d'experts ». Le président de la troisième commission déclare² en 1930 : « Le projet nous est présenté accompagné d'un rapport de M. Cobian (Espagne) qui aura à remplir devant nous les mêmes fonctions que devant le comité (préparatoire)... »

On choisit parfois aussi l'auteur de la proposition qui fait l'objet du rapport. Presque toujours, si la question a été renvoyée à une sous-commission, le rapporteur de la sous-commission devient rapporteur de la commission devant l'Assemblée.

166. Enfin, il est une pratique particulière à la deuxième et à la cinquième commission. Celles-ci, nous l'avons vu, ont l'habitude de désigner, avant de commencer leurs travaux, des délégués chargés d'étudier les questions et d'en faire un exposé préliminaire. Ces délégués deviennent, en principe, à l'issue des délibérations, rapporteurs de la commission, devant l'Assemblée. En fait, presque toujours, le rapporteur provisoire en deuxième et en cinquième commission est nommé ensuite rapporteur définitif. Cependant, il peut y avoir intérêt à nommer deux rapporteurs distincts. La discussion suivante³ nous en donne un bon exemple, et fournit un parallèle entre les deux institutions.

1. A. 1921, CII, 29.

2. A. 1930, CIII, 11.

3. A. 1923, CV, 8-9.

En 1923, à la cinquième commission, le président ayant proposé M. Nansen (Norvège) comme rapporteur des questions concernant les réfugiés, M. Parra-Perez (Venezuela) fit remarquer que M. Nansen n'était pas membre de la commission et M. Avramovitch (Yougoslavie) douta « que le même délégué puisse être à la fois haut commissaire de la Société et rapporteur sur cette question ». M^{lle} Bonnevie (Norvège) rappela que « M. Nansen a rapporté sur cette question à la commission l'année précédente » ; elle estima que « pour le moment, il ne s'agit que de la désignation du rapporteur chargé de présenter la question à la commission, et non pas de la désignation d'un rapporteur général auprès de l'Assemblée. Si la commission a l'intention de choisir un rapporteur norvégien, M. Nansen est tout indiqué... L'année précédente ce fut M. Nansen qui présenta à la commission le rapport sur les réfugiés, et M. Ador qui rapporta devant l'Assemblée sur la question ». A défaut de dispositions réglementaires sur ce point, le président fit adopter une proposition de M. de Arenzana (Espagne) « de désigner, pour le moment, le rapporteur chargé de présenter la question à la commission et d'ajourner la désignation du rapporteur à l'Assemblée ».

167. La situation du rapporteur confère des devoirs spéciaux dont le principal est de ne pas prendre parti dans la discussion. C'est pourquoi le président de la commission, à qui sa fonction même impose ce devoir, est parfois choisi comme rapporteur. En 1926, à la suite d'une discussion délicate dans laquelle avaient été mis en jeu les rapports entre le Conseil et la commission des mandats, la sixième commission demanda ¹ à son président, M. de Brouckère (Belgique), de remplir les fonctions de rapporteur à l'Assemblée, alors que le Dr Nansen (Norvège) était rapporteur traditionnel de la sixième commission en cette matière.

M. Erich (Finlande), pressenti en 1929 par le président

1. A. 1926, CVI, 47 ; cf. aussi : 1921, CI, II.

de la première commission, demanda¹ à être dispensé des fonctions de rapporteur, « un des points essentiels de sa proposition, pour ne pas dire le point essentiel, n'ayant pas été adopté ».

La délégation hollandaise a déjà émis le vœu « que de façon générale, ce ne soit pas l'auteur d'une proposition qui en soit le rapporteur »².

168. Cependant, le rapporteur doit pouvoir, sans prendre directement parti, intervenir dans la discussion au point de vue technique, afin de fournir à la commission tous renseignements utiles. Un rapporteur, a noté³ M. Botella (Espagne), « peut exprimer clairement sa pensée et, le moment venu, faire un rapport absolument impartial et objectif... J'estime donc que nous ne devons pas nous priver des lumières de M. de Vasconcellos, en dehors de sa mission de rapporteur, pour éclairer notre religion sur la question qui va être discutée ». Lors du vote, M. de Vasconcellos (Portugal) tint d'ailleurs à faire remarquer⁴ : « ... je me suis abstenu de voter, mes fonctions de rapporteur m'imposant de ne pas prendre parti ».

169. A la nécessité pour la commission de désigner des rapporteurs impartiaux se rattache la question, parfois débattue, de savoir à quel moment le rapporteur doit être désigné : avant ou après la discussion générale en commission ? Le problème ne comporte pas de solution unique. Tout dépend de la nature des questions à traiter. Aussi, la pratique est-elle variable.

M. Reynald (France) estime⁵ un jour « qu'il n'est pas possible de procéder à la désignation définitive d'un rapporteur à l'Assemblée, antérieurement à une discussion qui permette de dégager l'opinion de la majorité de la commission ».

Le président de la première commission, M. Scialoja

1. A. 1929, CI, 51.

2. A. 1926, CI, 10.

3. A. 1930, CIV, 49.

4. *Id.*, 126.

5. A. 1923, CV, 9.

(Italie), déclare ¹ en 1929 : « Les deux premiers points... ne soulèvent guère de questions de principe. La commission pourrait peut-être, lors de sa prochaine séance, examiner s'il conviendrait de nommer un rapporteur chargé d'étudier ces questions... En ce qui concerne le troisième point... je pense qu'il serait souhaitable que la commission procédât à un échange de vues avant de passer à la nomination d'un rapporteur. »

La question a fait, en 1930, l'objet d'un intéressant débat ². En quatrième commission, M. Radulesco (Roumanie) demanda « que l'on débute par la désignation du rapporteur », car cette désignation doit être faite en toute objectivité et ne doit pas être influencée par les thèses émises dans la discussion. Le comte Bernstorff (Allemagne), par contre, préférerait quel'on attendît la fin de la discussion générale, car il faudrait choisir quelqu'un qui n'aurait pas pris part dans le débat. Mais alors, fit remarquer M. Dalton (Empire Britannique), si tout le monde participe à la discussion et prend parti pour l'une ou l'autre des thèses en présence, il ne restera personne pour remplir les fonctions de rapporteur ! Le prince Varnvaidya (Inde) mit les choses au point ³ : « Je crois savoir qu'il existe des précédents aussi bien pour la nomination du rapporteur dès le début que pour sa nomination à la suite de la discussion générale. Dans notre cas, je suis d'avis de nommer le rapporteur dès maintenant... J'estime que la désignation immédiate du rapporteur assurerait son impartialité, car elle lui permettrait de suivre les discussions en sachant qu'il remplira les fonctions de rapporteur. Lorsqu'il s'agit d'une question importante comme celle qui nous occupe ici, certains délégués peuvent avoir des opinions très nettes dès le début, et se rallier à une thèse plutôt qu'à une autre. D'autres délégués peuvent ne pas avoir d'idées arrêtées, mais incliner vers l'une ou l'autre des deux thèses. Si le choix porte sur

1. A. 1929, CI, 57.

2. A. 1930, CIV, 49.

3. *Id.*, 50.

l'un de ceux-ci, il écartera, sachant qu'il sera rapporteur, toute inclination en faveur de l'un ou de l'autre camp et s'efforcera de suivre la discussion dans un esprit d'impartialité. C'est pour cette raison, qui vient s'ajouter à celles qu'a déjà indiquées M. Dalton, que j'appuie la proposition tendant à ce que le rapporteur soit nommé dès maintenant. » Par 30 voix contre 4, la commission décida de passer immédiatement à la nomination du rapporteur.

La même année, le président de la troisième commission, M. Politis (Grèce), avait déclaré¹ : « Contrairement à ce qui se fait d'habitude dans certaines commissions, il serait utile, je crois, avant de commencer la discussion, de désigner les rapporteurs. J'ai constaté, en effet, que le rapporteur qui est désigné après coup a parfois, lorsque les discussions sont un peu compliquées, quelque peine à se mettre au courant de ce qui a été fait. Par contre, s'il est désigné dès le début, s'il sait qu'elle est la charge qui lui incombe, il notera tous les détails de la discussion, et son travail s'en trouvera par là même facilité, à la fin de nos débats. »

§ 2. — LE RAPPORT.

170. Essentiellement, le rapport est un exposé objectif des délibérations de la commission, et des conclusions auxquelles elle est parvenue.

Les applications pratiques de ce principe sont extrêmement variables, selon que la commission s'est contentée d'entériner des propositions sans objection, ou qu'au contraire, elle n'est parvenue qu'à la suite de discussions plus ou moins âpres, à un difficile compromis. Entre ces deux termes, la confection d'un rapport objectif présente toutes les nuances de la difficulté.

171. Le premier type se trouve surtout dans les matières techniques. Pour les rapports des deuxième et cinquième commissions (questions techniques et questions sociales),

dont les auteurs, nous l'avons vu, sont, en principe, les délégués chargés de l'exposé préliminaire en commission, il est assez rare que d'importantes modifications soient apportées par la commission au projet du rapporteur provisoire. Ces commissions, en effet, ont beaucoup moins, en règle générale, à prendre des décisions sur des questions ou des activités nouvelles, pour lesquelles n'existe encore aucune orientation définie, qu'à contrôler, juger ou approuver des activités écoulées ou en cours d'exécution, d'une organisation existante.

Au surplus, ces activités ont un caractère beaucoup plus technique et humanitaire que politique ; sur elles, l'accord entre les Etats est souvent facile. Il est exceptionnel qu'à leur sujet se produisent dans les commissions intéressées de véritables heurts.

M. Pernot (France), rapporteur provisoire en cinquième commission, disait un jour ¹ : « ... Après avoir écouté les différentes observations qui viennent d'être présentées il ne m'est pas apparu qu'une objection quelconque ait été formulée contre mes conclusions... le mérite en revient, non pas au rapporteur lui-même, mais au caractère et à la qualité de la question rapportée. Il s'agit d'un de ces problèmes qui ne peuvent laisser indifférents les hommes et les femmes de cœur qui composent la cinquième commission, et c'est pourquoi l'unanimité s'est faite très facilement sur les suggestions que je lui ai soumises aujourd'hui. » Et il ajoutait ² : « *Le projet de rapport définitif n'est en réalité que la reproduction littérale du texte qui a été approuvé l'autre jour par la cinquième commission, sauf qu'il est complété par la résolution suivante...* »

Assez fréquemment, le rapport définitif se trouve ainsi être identiquement celui qui a servi d'exposé préliminaire au travail de la commission. Le président de la cinquième commission, M. Doherty (Canada), assurait ³, en 1921, « que le rapport que la commission vient d'en-

1. A. 1930, CV, 23.

2. *Id.*, 33.

3. A. 1921, CII, 365.

tendre est, en réalité, une répétition de l'exposé si clair que M. Ador a déjà fait devant la commission et que celle-ci a approuvé à l'unanimité ». Il espérait donc « que la commission voudrait bien l'adopter sans discussion ».

Tout au moins, le rapport provisoire sert toujours de base au rapport définitif. La deuxième commission décide ¹, en 1923, « que la première partie du rapport de M. Adatci sera incluse dans le rapport destiné à l'Assemblée, sous réserve des modifications résultant des discussions de la commission » et, « il est convenu ² que le rapport préliminaire de M. Van Eysinga servira de base pour le rapport définitif de la commission à l'Assemblée ». En 1936, M. Van Lanschot (Pays-Bas), rapporteur en deuxième commission des travaux de l'organisation d'hygiène, disait ³, en présentant son rapport préliminaire, que « ce texte pourrait servir de base de discussion. Après la discussion, il serait remanié et amplifié et soumis à l'approbation de la commission dont il constituerait le rapport à l'Assemblée. »

172. Cependant, cette procédure peut réserver des mécomptes. En 1928, le rapport préliminaire élaboré par le Dr Chodzko (Pologne), sur la question du trafic de l'opium, souleva de nombreuses objections à la cinquième commission. Le Dr Chodzko prit alors la parole ⁴ et déclara « n'avoir pas l'expérience du métier de rapporteur ; s'il l'avait cru si difficile, il se serait sans doute récusé... la déléguée de la Grande-Bretagne lui reproche d'avoir cité l'opinion de la minorité au sein de la commission consultative au sujet du rapport Cavazzoni. Un peu plus loin, elle lui reproche de citer la majorité à propos du comité central. Le délégué de la Pologne maintient le droit qu'il a de faire partie, le cas échéant, de la minorité de la commission... il y a deux ou trois ans, le rôle de rapporteur était plus facile, car il y avait dans la com-

1. A. 1923, CII, 20.

2. *Id.*, 24.

3. A. 1936, CII, deuxième séance, J. A., p. 35.

4. A. 1928, CV, 36.

mission une unanimité presque patriarcale ; mais les temps sont changés : il y a une droite et une gauche et le D^r Chodzko ne cache pas qu'il penche vers la gauche... En terminant, le D^r Chodzko constate qu'il a en faveur de son rapport une majorité, mais aussi qu'une minorité respectable lui est opposée. Si les points principaux de son rapport, auquel il tient, devaient être supprimés, il se verrait obligé de résilier ses fonctions de rapporteur ». Le D^r Slavik (Tchécoslovaquie) proposa alors de s'inspirer des précédents, « en nommant un petit sous-comité qui tâche de concilier les points de vue exprimés ». Ce ne fut qu'après la réunion de cette sous-commission que le D^r Chodzko put présenter¹ un rapport final qui tint compte de toutes les tendances.

173. Que contient le rapport d'une commission à l'Assemblée ? Il faut distinguer entre les conclusions du rapport, rédigées sous forme de recommandations à l'Assemblée d'adopter les projets de résolutions votés par la commission, et le rapport proprement dit, qui résume les discussions. En 1930, le président de la deuxième commission, M. Coijn (Pays-Bas), a marqué nettement la différence² entre ces deux espèces de textes : « Je prie les délégués de garder présente à l'esprit la différence entre le rapport proprement dit et les résolutions. Les résolutions ont naturellement une grande importance, puisque nous les recommandons à l'Assemblée pour adoption, alors que le rapport lui-même n'est qu'un reflet... des discussions au sein de notre commission. Le rapport a, pour ainsi dire, un caractère purement historique, mais les résolutions sont extrêmement importantes puisqu'elles constituent des recommandations à l'Assemblée. »

Le point de savoir si telle idée doit être inscrite dans la résolution ou mentionnée seulement dans le rapport présente un grand intérêt pratique : a) une proposition

1. A. 1928, CV, 42.

2. A. 1930, CII, 79.

simplement reproduite dans un rapport n'est point revêtue de la formule officielle — précativité ou impérative — nécessaire pour la rendre exécutoire ; b) la résolution bénéficie d'un régime de publicité beaucoup plus étendu que le simple rapport. Ce point de procédure a fait plusieurs fois l'objet de discussions dans les commissions.

M. Privat (Perse) avait, en 1924, présenté à la deuxième commission le projet de résolution suivant : « L'Assemblée invite le Secrétariat à développer la diffusion universelle des débats publics de la Société des Nations, par la radiotéléphonie ». M. Sugimura (Japon) vit ¹ « un danger à trop élargir la sphère d'action de cette commission de l'Assemblée, car on risque, de ce fait, d'affaiblir l'autorité de la commission dans les questions techniques... » Il demanda à M. Privat de se contenter « de ce que l'idée contenue dans ce projet de résolution fût mentionnée dans le rapport ». Cette modification fut acceptée par le rapporteur.

En 1926, ayant constaté « que le rapport contient... tout ce que la délégation suédoise a suggéré dans son amendement », le baron Adelsward (Suède) posa la question ² de savoir « si le résumé des résultats des discussions de la commission doit simplement figurer dans le rapport ou être introduit dans la résolution qui sera soumise à l'Assemblée. Sans doute, les résolutions sont généralement beaucoup mieux connues dans le public... » Le rapporteur M. Loucheur (France) répondit ² « que lui aussi aurait voulu que sur certains points la résolution votée par la commission fût plus précise. Seulement, *il y a quelquefois avantage à dire dans un rapport des choses qui ne peuvent être clairement exprimées dans une résolution.* Cette méthode a été souvent employée à la Société des Nations, et c'est pourquoi il s'y est conformé... »

174. Dans la partie du rapport qui relate les débats

1. A. 1924, CII, 31.

2. A. 1926, CII, 40-41.

proprement dits de la commission, le rapporteur ne peut, comme disait M. Sawada¹ (Japon) en 1931, « que résumer les discussions qui ont eu lieu. Il n'est pas tenu de traiter, dans son rapport, toutes les questions auxquelles des membres de la commission font allusion au cours des débats. Il lui serait difficile de mentionner des questions qui n'ont fait l'objet d'aucune discussion. »

Au surplus, si les rapports contiennent les considérants des résolutions adoptées, ils trouvent eux-mêmes leur commentaire naturel dans les procès-verbaux des discussions. « Vu le cadre nécessairement restreint du présent rapport, disait en 1935 M. de Vasconcellos², rapporteur général de la quatrième commission, on pourrait craindre qu'un résumé de la discussion générale risquât d'être entaché d'arbitraire. Il convient donc de se référer au procès-verbal pour en suivre tout le développement. »

175. Il reste que le rapporteur se trouve parfois devant une tâche délicate : quelle place respective donner, le cas échéant, dans le rapport, aux arguments de la majorité et à ceux de la minorité ? A cet égard, une discussion qui eut lieu en 1924, en première commission, donne un aperçu de la pratique suivie. La délégation de l'Espagne avait soumis un projet d'amendement ainsi conçu, à l'article 27 du Règlement de l'Assemblée : « Sur la demande d'un ou plusieurs membres de la commission n'ayant pas voté en faveur d'un rapport adopté par la majorité, l'opinion divergente, accompagnée de son exposé des motifs, sera communiquée à l'Assemblée en même temps que le rapport. » M. Rolin (Belgique), rapporteur de la sous-commission qui avait examiné cet amendement, déclara³ qu'il y avait là une question de courtoisie : « Si une minorité exprime le désir que ses idées soient mentionnées dans le rapport à l'Assemblée, le rapporteur aura à cœur de lui donner satisfaction. Si, même, le rapporteur n'a

1. A. 1931, CV, 42.

2. A. 1935, CIV, 94.

3. A. 1924, CI, 24.

pas complètement réussi, aux yeux de la minorité, celle-ci pourra toujours, au sein de la commission plénière, obtenir les modifications qu'elle croira devoir réclamer. » La proposition espagnole, subordonnée à l'adoption de l'amendement néerlandais relatif au vote à la majorité ¹, fut retirée par ses auteurs. Elle n'en conserve pas moins une valeur indicative, car, de même que l'amendement néerlandais, elle était « d'ordre interprétatif et n'avait d'autre but que de consacrer la pratique courante des commissions ».

En 1932, contrairement à la tradition ², les délégations du Chili, de la Colombie, de la Turquie et du Panama projetèrent de présenter à l'Assemblée un rapport de minorité « vu qu'elles ne peuvent s'associer au projet de résolution proposé par la sous-commission ». Le président de la commission expliqua que cette intention n'était pas conforme au Règlement intérieur. « ... Il a été décidé que pareille procédure ne serait pas souhaitable, la minorité dans une commission ayant toujours le droit de faire connaître son opinion par l'intermédiaire du rapport. Il est persuadé que, dans le cas présent, il sera possible de suggérer quelques modifications au rapport, qui fassent ressortir l'opposition de certaines délégations au projet adopté par la majorité de la commission. » Les délégations minoritaires abandonnèrent leur projet, mais il fut entendu que l'on insérerait dans le rapport « un passage tenant compte de la proposition de M^{me} Vergara (Chili), et de l'intention qu'avaient certaines délégations de présenter à l'Assemblée un rapport de minorité ».

176. La possibilité pour les minorités de faire insérer leur point de vue dans le rapport officiel de la commission à l'Assemblée présente un grand avantage. C'est grâce à cette inclusion et à la publication du rapport que les délégations qui appartiennent à la minorité acceptent souvent de ne pas s'opposer par un vote formel à l'adoption des conclusions soutenues par la majorité de la commis-

1. Cf. *supra*, n° 153.

2. A. 1932, CI, 39-40.

sion. M. Hennessy (France) demandait un jour ¹ « que l'on introduise dans le texte du rapport les amendements proposés par les délégués chinois et siamois, car *si les déclarations venues des diverses délégations n'étaient pas admises par la commission, la question pourrait être rouverte devant l'Assemblée plénière* ».

177. La pratique d'inclure dans le rapport de la commission à l'Assemblée, en proportion équitable, les arguments de la minorité, se heurte parfois à des difficultés. En 1929, à la troisième commission, à propos des travaux concernant la réduction des armements, le comte Bernstorff (Allemagne) dit ² que « le texte nouveau proposé par le rapporteur modifie complètement, à son sens, le caractère du rapport. D'une part, quelques mots seulement sont consacrés à ce qu'ont dit les orateurs qui ont appuyé les propositions du vicomte Cecil et, d'autre part, il est donné un assez grand développement aux idées des délégations qui ne partageaient pas son opinion. Tout en n'ayant pas d'objection à faire contre le nouveau texte proposé, il importe, à son avis, de dire clairement que les idées ainsi développées sont celles des délégations, et n'ont rien à voir avec l'opinion de la commission elle-même ». M. Lange (Norvège) se rallia complètement à ce point de vue : « Il n'est pas tout à fait exact de dire que les divers orateurs qui ont pris part au débat se sont bornés à appuyer intégralement ou en partie les suggestions du vicomte Cecil. D'autres idées encore ont été exprimées, en particulier par M. Munch... Il semble également à l'orateur que le vicomte Cecil a souligné d'une manière particulièrement éloquente et impressionnante l'impatience de l'opinion publique à l'égard de cette tâche imposée à la Société des Nations par le Pacte lui-même et dont on attend la réalisation depuis dix ans. On ne peut pas complètement passer sous silence cet argument qui est de première importance. » Le délégué norvégien termina en

1. A. 1921, CII, 386.

2. A. 1929, CIII, 103 et suiv.

disant « qu'il y aurait grand avantage — et le rapporteur partagera sans doute ce point de vue — à ce que le rapport puisse être présenté à l'Assemblée, sans que, dans le débat final, des réserves ou des suggestions d'addition soient faites au dernier moment ». M. Massigli (France) pensa que « les difficultés sont dues au fait que le débat n'a pas eu de véritable conclusion. On peut dire que chacun a couché sur ses positions. Le rapporteur a dû essayer de donner une image exacte des débats sans entrer dans tous les détails et il était inévitable que certains des membres de la commission se plaignissent qu'on ne leur faisait pas la part assez grande... ne pourrait-on faire le contraire de ce qui a été fait jusqu'ici et raccourcir le rapport au lieu de l'allonger ? Il importe que l'Assemblée connaisse le point de départ et le point d'arrivée de la discussion. Puisqu'il n'y a pas eu de conclusion ferme, le stade intermédiaire, s'il est intéressant, peut cependant ne pas laisser de trace dans le rapport, puisque les procès-verbaux existent ».

La commission se rallia à ce point de vue et, après une courte suspension de séance, le vicomte Poulet (Belgique), rapporteur, exposa ¹ « qu'il a été facile de tomber d'accord, puisque c'est l'exposé des motifs invoqués par les différentes délégations que l'on a voulu tantôt allonger, tantôt raccourcir, il n'était que de ne pas faire cet exposé. Les opinions des diverses délégations pourront d'ailleurs être connues grâce aux procès-verbaux ».

178. Assez souvent, des délégations n'insistent pas pour l'insertion intégrale, dans le rapport, de leurs points de vue ou de leurs réserves, et se contentent, soit d'une insertion dans les procès-verbaux des commissions, soit d'un simple exposé oral fait par un de leurs membres ou par le rapporteur, devant l'Assemblée plénière.

Ces divers procédés n'ont pas la même portée. En 1930, à la troisième commission ², le rapporteur ayant jugé ne

1. A. 1929, CIII, 105-106.

2. A. 1930, CIII, 87 ; P. 142.

pas devoir inscrire dans son rapport certaines réserves « d'autant plus qu'elles seront consignées dans les procès-verbaux », le délégué qui avait fait les réserves trouva cette mention insuffisante. On proposa d'abord à ce délégué de lire lui-même une déclaration « du haut de la tribune de l'Assemblée ». Mais il craignit que cette procédure « ne donnât une importance trop grande » à sa réserve. On suggéra alors un compromis : au moment où il exposerait la question devant l'Assemblée, le rapporteur porterait « de vive voix à la connaissance de celle-ci les observations de M. le délégué de l'Autriche ». Ce dernier se rallia à cette solution, « surtout si on est d'accord pour que les observations échangées figurent au procès-verbal de la commission et pour que les explications qu'il donnera à l'Assemblée soient également insérées au procès-verbal de l'Assemblée ».

Mais cette dernière procédure présente moins de garanties pour les délégations appartenant à la minorité de la commission, que l'insertion écrite de leur point de vue dans le rapport de la commission. En 1921, Lord Robert Cecil ayant proposé un amendement au rapport fait par M. Motta, ce dernier déclara¹ qu'il préférerait « ne pas écrire cela, mais l'exprimer verbalement lorsqu'il prendra la parole devant l'Assemblée ». Lord Robert Cecil fit observer « que les allusions verbales sont susceptibles d'être oubliées, lorsque vient le moment d'agir... les termes employés n'importent guère : l'essentiel est de dire la chose d'une façon ou d'une autre, pour que nous ayons en main un document que nous puissions montrer, si l'occasion s'en présente... *Ce qui est verbal est toujours exposé à la discussion.* »

§ 3. — L'ADOPTION DU RAPPORT PAR LA COMMISSION.

179. Le rapport terminé est examiné par la commission, avant d'être soumis à l'Assemblée. Il faut, en effet, réaliser l'accord le plus complet possible entre la relation des dé-

1. A. 1921, CII, 567-568.

bats, contenue dans le texte du rapport, et le fond même de la délibération. Le rapport doit être le reflet exact de la délibération, sinon il risque de susciter, en séance plénière, de nouvelles discussions.

180. En fait, les délégués prennent toujours connaissance du rapport avant que celui-ci soit soumis à l'approbation de la commission. Cette pratique rend inutile la lecture intégrale du rapport devant la commission. Il est certainement inutile de lire le rapport, disait M. de Michelis (Italie), en 1930¹, « car, si j'en juge par le nombre des amendements qui ont été proposés, vous en avez certainement tous pris connaissance ». Cette déclaration est conforme à la procédure habituellement adoptée ; la plupart du temps le rapporteur ne lit pas son rapport ; il se borne à en « souligner très brièvement les parties essentielles² ».

181. L'examen du rapport a lieu, en principe, en séance plénière de commission. Mais il arrive que cet examen ne pouvant avoir lieu, on se contente de permettre aux délégués de s'entendre avec le rapporteur pour apporter officiellement les rectifications qu'ils désirent, avant la présentation du rapport à l'Assemblée. En 1921, le président de la quatrième commission, M. Edwards (Chili), déclara³ « qu'étant donné le court délai à la disposition de la commission, il lui semble impossible de pouvoir discuter ce rapport ; mais le rapport sera distribué aux membres avant d'être soumis à l'Assemblée ; ainsi toutes les observations pourront être communiquées immédiatement au rapporteur ». Sir William Meyer (Inde) souligna les inconvénients de cette procédure : elle « ne permet que de gagner trop peu de temps. S'il y avait des questions à discuter, elles seraient soulevées à l'Assemblée ». La procédure adoptée par la commission réserva cette hypothèse : « Au cas où de sérieuses difficultés se produiraient, la commission serait convoquée. »

1. A. 1930, CII, 78.

2. A. 1926, CVI, 19.

3. A. 1921, CII, 99.

182. En ce qui concerne les modifications de pure forme, on fait habituellement confiance au rapporteur. Ainsi, sur proposition du président,¹ « il est convenu que M. van Eysinga est autorisé à apporter au rapport sur le projet de convention, qu'il adressera à l'Assemblée, toutes les modifications de rédaction qu'il jugera nécessaires, sans toucher au fond ». De même, en 1924, après avoir approuvé à l'unanimité le texte de son rapport à l'Assemblée, une commission² « autorise le rapporteur à introduire dans le rapport les modifications nécessitées par certaines divergences entre le texte anglais et le texte français ».

183. L'adoption du projet de rapport par la commission fait de ce projet, l'œuvre officielle de la commission. Par cet acte, la commission en prend la responsabilité.

Il arrive, cependant, exceptionnellement, qu'une commission hésite à se solidariser entièrement avec les déclarations de son rapporteur, ou refuse de prendre à son compte certaines des observations contenues dans le rapport.

En 1930, à la quatrième commission³, M. Rappard (Suisse), déclara : « Je me demande si nous ne pourrions pas faciliter notre tâche, en laissant à l'auteur du rapport la pleine et exclusive responsabilité de son texte qui est rédigé sur un ton très personnel, dont je le félicite, car il n'est pas habituel à ce genre de document. Nous pourrions lui donner cette satisfaction, en même temps qu'à nous-mêmes de préciser les responsabilités, en supprimant le dernier point de la résolution :

« 6^o *Déclare adopter le présent rapport.* »

« Nous adoptons les conclusions du rapport, mais le rapport lui-même est l'œuvre personnelle de son auteur. En procédant ainsi, nous ne perdrons rien et nous y gagnerions peut-être en clarté autant qu'en modestie. »

M. Cahen-Salvador (France) ne crut pas possible de

1. A. 1923, CII, 30.

2. A. 1924, CII, 28.

3. A. 1930, CIV, 224.

donner satisfaction à M. Rappard : « Je n'ai pas une très grande habitude des travaux de l'Assemblée, je ne pense pas qu'il soit d'usage que le rapporteur d'une commission fasse une œuvre personnelle. *Il est en somme l'interprète fidèle des décisions prises* ; il les commente avec son talent personnel, mais *ces commentaires sont ceux-là mêmes que la commission lui a indiqués*, c'est si vrai que le document ronéographié porte comme titre : « *Projet de rapport de la quatrième commission à l'Assemblée* »... Ne vaudrait-il pas mieux faire rapidement les quelques observations de détail que peut nous suggérer la lecture de ce très remarquable rapport et considérer que c'est au nom et avec l'appui de la commission que le rapporteur le présentera à l'Assemblée ? »

M. Rappard répondit : « Il va sans dire que *lorsque le rapporteur se borne à rappeler les déclarations des uns et des autres, tout le monde peut être d'accord* ... mais... dans certains passages, le rapporteur rend hommage à l'éloquence, au sens moral élevé déployés dans ce débat. La quatrième commission ne peut tout de même pas se rendre hommage à elle-même ! Elle ne peut prendre à son compte tous les compliments qui lui sont décernés... dans bien des cas, on distingue les considérants, qui sont une œuvre personnelle, et les conclusions, que la commission fait siennes. A la commission des mandats, en particulier, nous employons cette méthode qui est beaucoup plus facile. En effet, nous ferions perdre à ce document toute sa couleur si nous lui enlevions les *observations personnelles* de M. de Vasconcellos... je crois qu'en suivant ma proposition, la discussion y gagnera en clarté et en rapidité. »

Finalement la commission déclara : « *approuver le présent rapport et adopter ses conclusions* ». Cette formule, dit le comte Carton de Wiart (Belgique), président, « ne comporterait plus pour tous et chacun la responsabilité personnelle de toutes les considérations développées par le rapporteur ».

En 1931, M. Rolin (Belgique), ayant présenté son projet

de rapport à l'Assemblée, M. Ito (Japon) proposa de dire¹ que la commission *prend acte* « du rapport de sa sous-commission, et non que la commission *l'approuve* », de façon à tenir compte des réserves exprimées par certaines délégations ». M. Rolin insista « pour que la commission maintienne son approbation du rapport de la sous-commission. *Le rapport en acquiert un caractère tout différent d'autorité*, et les difficultés mystérieuses d'ordre politique, qui planaient sur les travaux, se trouvent éliminées du fait de l'accord de la commission sur certains points élémentaires ». M. Beckett (Empire Britannique) expliqua qu'il ne s'agit nullement d'une convention « mais d'un simple rapport établi par la commission et exposant l'opinion de ses membres. *L'approbation de la commission n'engage donc pas les gouvernements...* » M. Huber (Suisse) ayant exprimé la crainte « que ce rapport soit considéré comme une interprétation authentique du Pacte », le président M. Scialoja (Italie) reconnut que « *l'autorité morale de la commission est telle, que l'expression de son opinion pourrait, en effet, exercer une telle influence*, mais le rapport se borne à une simple indication d'éléments d'appréciation donnés aux Etats pour faciliter leur décision ». Partageant cette opinion, M. Rolin déclara qu'il ne s'agit pas d'une interprétation authentique liant les gouvernements, mais il insista « sur l'intérêt qu'il y a à ne pas enlever de son poids à un rapport où se trouvent exposés les résultats d'un effort collectif de la commission, *même si cette expression d'opinion n'a pas un caractère législatif* ».

184. Le problème du caractère juridique qu'il faut attribuer aux rapports des commissions lorsqu'ils ont été adoptés, a donné lieu à une déclaration de M. Motta (Suisse) à la sixième commission en 1930. Plusieurs délégués avaient fait des réserves à un rapport de M. Motta ; celui-ci répondit², pour les rassurer, que l'adhésion au

1. A. 1931, CI, 73-74.

2. A. 1930, CVI, 69.

rapport et le vote favorable du rapport ne peuvent modifier en rien l'état de droit des Etats intéressés... Si le vote d'un rapport avait cet effet prodigieux de modifier l'état de droit, il serait plus qu'un rapport, plus qu'un projet de résolution : ce serait un nouveau traité, ce qui ne peut pas être. »

CHAPITRE X

L'adoption des rapports par l'Assemblée.

SOMMAIRE

§ 1. — LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS A L'ASSEMBLÉE.

185. Caractère théoriquement provisoire des conclusions des commissions ; — 186. L'inscription des rapports des commissions à l'ordre du jour des séances de l'Assemblée ; la règle de l'art. 17, § 2, du Règlement intérieur ; — 187. La procédure de présentation des rapports jusqu'en 1933 ; — 188. La lecture des conclusions du rapport, et les explications orales du rapporteur.

§ 2. — LA DISCUSSION DES RAPPORTS PAR L'ASSEMBLÉE.

189. Caractère de cette discussion au début de l'existence de la Société. Nécessité, manifestée dès 1920, d'une meilleure méthode ; — 190. L'accroissement du pouvoir des Commissions de l'Assemblée et la délimitation de compétence entre l'Assemblée et ses commissions ; — 191. Description de la situation par M. Motta, en 1933.

§ 3. — LA RÉFORME DE 1933.

192. Consolidation, par la réforme de 1933, de la situation prééminente des commissions de l'Assemblée ; — 193. Le projet du Secrétaire général et du Bureau de l'Assemblée ; — 194. La garantie du droit des délégations. Objections et réponses ; — 195. Le texte définitif de la résolution ; son insertion, en 1935, dans le Règlement intérieur ; — 196. La procédure actuelle de discussion par l'Assemblée, des rapports des Commissions. Utilisation intensive de la procédure simplifiée ; — 197. Avantage de la nouvelle procédure.

§ 1. — LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS A L'ASSEMBLÉE.

185. Les conclusions des commissions, organes de préparation de l'Assemblée, n'ont, théoriquement, qu'un caractère provisoire. Elles doivent être adoptées par l'Assemblée pour devenir des actes définitifs.

186. La première règle qui s'applique aux débats de

l'Assemblée relatifs aux rapports des commissions est celle de l'article 17, § 2, dont nous avons déjà étudié le fonctionnement dans les commissions :

En règle générale, nul projet n'est discuté ou mis aux voix, si des exemplaires n'en ont pas été communiqués aux représentants, au plus tard la veille de la séance.

La règle présente moins d'intérêt ici que dans les commissions. Cependant, en plusieurs occasions, des délégués ont insisté fortement pour le maintien d'un principe qui tend à sauvegarder la liberté des délégations et le fonctionnement normal de l'Assemblée.

En particulier, en 1929, à la troisième commission¹, M. Lange (Norvège) indiqua « son étonnement d'avoir vu figurer à l'ordre du jour de la séance de l'Assemblée d'aujourd'hui les deux rapports que l'on va discuter maintenant. Il estime qu'une semblable méthode de travail n'est pas dans l'intérêt bien compris des travaux et de la dignité de l'Assemblée. S'il croyait devoir être appuyé, il proposerait qu'une démarche soit faite pour que ces questions soient retirées de l'ordre du jour de l'Assemblée. » Le vicomte Cecil (Royaume-Uni) estima que « la mise à l'ordre du jour de l'Assemblée d'aujourd'hui des rapports en question est un véritable scandale... Si ces rapports sont maintenus à l'ordre du jour, la commission devrait informer le président de l'Assemblée qu'elle ne les soumettra à l'Assemblée que lorsque celle-ci aura levé sa séance ». Il fit observer à ses collègues « qu'on leur demande de se placer dans une situation singulière. S'il ne se trompe pas, les règles de procédure de l'Assemblée stipulent qu'aucune résolution ne doit être examinée avant d'avoir été soumise à l'Assemblée sous forme imprimée et qu'on ait laissé le temps de l'étudier. Le rapport sur les communications en temps de crise a beaucoup plus d'importance qu'une résolution ordinaire. Les autres rapports traitent de questions de la plus haute importance pour l'avenir de

la Société et l'on propose de les traiter et de les régler le jour même où on les présente à l'Assemblée, *sans qu'il soit possible aux membres de l'Assemblée qui ne sont pas membres de la troisième commission de les lire ou de les examiner. On contribuerait beaucoup à donner une fausse impression du sérieux avec lequel on travaille à la Société, si l'on n'apportait pas dans la procédure les mêmes formalités et la même solennité que celles qui sont d'usage dans les parlements nationaux* ».

Le président de la commission reconnut « qu'il existe, en effet, certaines règles très précises suivant lesquelles une question peut venir en discussion devant l'Assemblée, mais *on a pu souvent observer que ces règles ne sont pas toujours suivies...* ». Cependant, « pour ne pas causer d'ennui au bureau de l'Assemblée au sujet de l'ordre du jour de l'après-midi », le président fit téléphoner « que les questions discutées à la troisième commission ne pourraient pas venir à la séance en question ».

187. Jusqu'en 1933, la présentation des rapports des commissions à l'Assemblée plénière, se déroulait suivant la procédure suivante (employée d'ailleurs, aujourd'hui encore, pour une catégorie de rapports) :

a) Le rapporteur et le président de la commission prennent place à la tribune de l'Assemblée ;

b) Le rapporteur lit son rapport, ou tout au moins expose les points principaux et les conclusions (art. 15, § 2) ;

c) La discussion est ouverte sur ce rapport (avant 1933, il n'y avait que très rarement une véritable discussion ; il s'agissait presque toujours d'une suite de discours prononcés par des délégués au sujet de certaines parties du rapport. Voyez sur ce point le paragraphe suivant) ;

d) Le président de l'Assemblée lit le ou les projets de résolution dont l'adoption est recommandée par la commission ;

e) Le rapport et les résolutions sont adoptés par l'Assemblée, seuls les chefs des délégations participant à ce vote final.

188. Très vite, disparut la pratique qui consistait, pour les rapporteurs, à lire intégralement leur rapport à l'Assemblée. En 1923, le président suggéra¹, « à titre d'indication, que les honorables rapporteurs ne prennent pas la peine de lire intégralement à la tribune les rapports, déjà imprimés dans les deux langues et distribués. » Cette idée fut reprise et développée l'année suivante² : « Pour gagner du temps, sans d'ailleurs écourter d'une manière excessive les débats, et en conservant aux séances de l'Assemblée la solennité qu'elles doivent avoir », le président proposa la méthode suivante (qui constitue encore la pratique actuelle) : « En général, les rapports des commissions, distribués à toutes les délégations, sont imprimés en langue française et en langue anglaise. Les années précédentes, il était presque toujours donné lecture des rapports. Cette lecture ne paraît pas indispensable, parce qu'il est à présumer que les délégations, saisies des rapports imprimés, ont pu en prendre connaissance. Il suffirait donc, à l'avenir, que les rapporteurs voulussent bien donner lecture des conclusions de leurs rapports. Il leur serait d'ailleurs loisible, s'ils l'estimaient nécessaire et dans tous les cas où cela serait utile, d'ajouter quelques mots dans lesquels ils condenseraient le sens et l'esprit général du rapport et mettraient en lumière quelques points spéciaux. »

Ces explications orales du rapporteur n'engagent que lui-même, et non la commission. M. Motta (Suisse), ayant un jour annoncé à l'Assemblée qu'il désirait lui donner de telles explications, ajouta aussitôt³ : « Je désire cependant vous faire observer que ces remarques, alors même qu'elles cherchent à se pénétrer de l'esprit même du rapport, n'engagent pas la commission comme telle, mais uniquement celui qui a l'honneur de vous parler en ce moment à cette tribune. »

1. A. 1923, P., 87.

2. A. 1924, P., 1116.

3. A. 1930, P., 150.

§ 2. — LA DISCUSSION DES RAPPORTS PAR L'ASSEMBLÉE.

189. Au début de l'existence de la Société, il semble que l'on ait vu dans l'Assemblée plénière un véritable organe délibérant, au même titre que les commissions de l'Assemblée. Le Règlement intérieur, par exemple, confectionné en 1920, vise toujours les séances plénières de l'Assemblée. Ce n'est qu'à titre subsidiaire que l'on a envisagé, dans l'article 27, son application dans les commissions. En fait, à cette époque, les discussions en séance plénière n'étaient que la continuation de celles des commissions. Les débats revêtaient une grande animation, mais ils prenaient aussi beaucoup de temps et risquaient d'engendrer un certain désordre.

Très vite, l'Assemblée sentit la nécessité d'adopter une meilleure méthode. Déjà, en 1920, M. van Karnebeek (Pays-Bas) avait déclaré ¹ : « Il s'agit de savoir comment nous ferons la meilleure besogne. Il faudrait, pour cela, une méthode permettant à chaque délégation d'apporter... le fruit de ses études, l'exposé de sa manière de voir, au sein des commissions. *De cette manière, nous pourrions peut-être éviter certaines discussions superflues dans l'Assemblée même...* »

En troisième commission, ayant attiré l'attention « sur l'accumulation du travail qui se produira vers la fin de l'Assemblée », Sir Cecil Hurst (Empire Britannique) avait suggéré ² « que le projet soit discuté en détail par la commission. *On éviterait ainsi une semblable discussion au sein de l'Assemblée.* La commission se compose de membres de toutes les délégations et pourrait, si on le jugeait opportun, tenir une séance publique ».

A la onzième séance plénière de l'Assemblée, M. Balfour (Empire Britannique), président de la première commission, avait estimé ³ que l'Assemblée « agirait sagement en s'abstenant de toute controverse et en limitant

1. A. 1920, P., 68.

2. A. 1920, CL, 297.

3. A. 1920, P., 218.

ses observations, s'il y en a, aux points essentiels qui ont été soulevés. En effet, on ne doit pas oublier que ce projet a été successivement examiné par la sous-commission et la commission plénière. La première était présidée et dirigée par M. Viviani (France) et la commission plénière comprenait des représentants de tous les membres de la Société ».

190. L'importance croissante prise, en fait, par les discussions dans les commissions, le souci que l'on a eu d'y parvenir à des votes unanimes, ont accéléré l'évolution dont on pouvait, dès le début, observer des symptômes. De plus en plus, étant donné l'unanimité préalable, la discussion en séance plénière de l'Assemblée sur les rapports des commissions a pris le caractère — sauf cas exceptionnels — d'une suite de déclarations unilatérales, de portée diverse ; signe d'un affaiblissement très net de l'Assemblée plénière en tant qu'organe délibérant, et de la réduction progressive de son rôle à celui d'une chambre d'enregistrement.

En 1924, personne à l'Assemblée n'ayant demandé la parole sur le rapport général de la commission des finances, le président de l'Assemblée, M. Motta¹ (Suisse) crut « devoir faire une observation générale surtout à l'adresse du public qui nous écoute... Comme il n'y a pas de discussion ici, je ne voudrais pas que l'impression auprès du public fût que la Société des Nations procède, en quelque sorte sans contrôle, à l'approbation de ses comptes et à la fixation des prévisions budgétaires pour l'année prochaine. *Cette absence de discussion s'explique du fait qu'il existe une quatrième commission qui a effectué un travail très long, très compliqué, et fort ardu, et que cette commission a pu réaliser l'unanimité absolue dans son sein.* »

Dans son discours de clôture, après avoir rappelé que « lorsqu'une affaire arrive à l'Assemblée, c'est que l'unanimité entre les Etats a déjà été obtenue », le délégué suisse ajoutait² : « Les discussions de l'Assemblée

1. A. 1924, P., 191.

2. *Id.*, 233.

perdent ainsi le caractère de contradiction entre plusieurs points de vue. Elles gagnent par là en ordre et en tenue, mais elles perdent de l'intérêt qui s'attache aux choses imprévues. Ce fait est peut-être heureux, mais peut-être conviendrait-il d'étudier le moyen de conférer aux séances plénières le caractère de réunions solennelles où l'on ne traiterait plus que les questions les plus graves et qui méritent le plus de retentissement. »

191. En 1933, lorsqu'il fut question de réformer la procédure de l'Assemblée de façon à donner aux commissions, pour leurs travaux, des délais raisonnables, M. Motta (Suisse) décrivit à nouveau¹, en termes excellents, la situation : « Les discussions des commissions sont contradictoires... *le signe distinctif de la discussion en commission est la contradiction dont le but est d'apporter la lumière et la clarté.* Lorsque les débats des commissions sont terminés, les rapports sont soumis à l'Assemblée et celle-ci doit, en général, se prononcer sur des résolutions qui doivent être adoptées à l'unanimité. *Il dérive nécessairement de ceci que les discussions de l'Assemblée n'ont plus le caractère contradictoire de celles des commissions.* Elles ont plutôt le caractère de déclarations, quelquefois même, de monologues. Dans l'intérêt de la Société des Nations, il faut veiller à ce que cette situation inévitable n'engendre pas les discussions oiseuses. C'est la raison pour laquelle *il faudrait trouver un système permettant qu'une discussion véritable ne s'engage sur un sujet déjà étudié que dans des cas exceptionnels, c'est-à-dire que lorsque l'ampleur du problème, son importance, sa portée exigent qu'une solennité particulière soit donnée à la discussion.* »

§ 3. — LA RÉFORME DE 1933.

192. En 1933, la volonté de réaliser un meilleur aménagement de la durée des sessions de l'Assemblée — volonté dont nous avons déjà étudié une manifestation à

2. A. 1933, P., 86.

propos des séances des commissions —, aboutit à une réforme qui consacrait le caractère donné à l'Assemblée plénière par l'évolution que nous venons de décrire, et qui consolidait la situation prééminente des commissions de l'Assemblée.

193. Le Secrétaire Général fit ressortir, à une séance du Bureau de l'Assemblée ¹, « qu'un certain nombre de séances de l'Assemblée sont purement et simplement des séances d'enregistrement des rapports présentés par les différentes commissions... Dans la plupart des cas, les rapports sont adoptés à l'unanimité au sein des commissions, de sorte que la discussion devant l'Assemblée est pratiquement inexistante. La procédure actuelle exige, pour l'adoption de ces rapports, plusieurs séances plénières *qui sont des séances de pure forme* et qui ne présentent pas un grand intérêt ni pour les délégués, ni pour la presse, ni pour le public. » En conclusion, le Secrétaire Général proposait une réforme que lui avait suggéré l'expérience de la conférence économique de Londres.

Conformément à cette proposition, le Bureau de l'Assemblée établit un projet de résolution d'après lequel, dans le cas où une commission aurait été unanime à déclarer qu'elle ne considérait pas comme nécessaire une discussion de son rapport en séance plénière, le président de l'Assemblée se bornerait à faire mention du rapport, qui serait considéré comme adopté par l'Assemblée, au cas où aucun délégué ne demanderait l'ouverture de la discussion.

194. On se préoccupa, en première commission, de garantir les droits des délégations. M. Cassin (France) estima ² « essentiel d'affirmer le droit qu'ont les délégations d'étudier le rapport par avance » et souligna « l'intérêt de fixer un délai dans le texte même de la résolution. Le délai de 24 heures serait, d'ailleurs, peut-être suffisant ».

1. A. 1933, CI, 44.

2. *Id.*, 21.

M. Westman (Suède) fit ressortir « les difficultés que peut faire naître la décision prise par une commission à l'unanimité des présents, de supprimer la discussion d'un rapport en séance plénière de l'Assemblée. Quelle sera la valeur d'une telle décision adoptée par une commission comprenant, par exemple, à peine la moitié de ses membres? N'aboutit-elle pas à une restriction de la liberté de parole pour les délégations non présentes? » M. Gorgé (Suisse) fit observer qu'en pratique « la décision prise en commission n'aura qu'une valeur relative, car il suffira qu'une délégation réclame le débat public à l'Assemblée pour que cette décision soit anéantie ». C'est le même argument qu'employa M. Cassin l'année suivante¹, à la cinquième commission, en réponse à des objections qui avaient été élevées contre la nouvelle procédure : ... « même lorsqu'une commission se prononce à l'unanimité en faveur de cette procédure, un délégué a toujours la faculté, après avoir reçu le rapport de la commission, de demander au président d'ouvrir une discussion sur ce rapport. »

195. La première commission, puis l'Assemblée, adoptèrent, en 1933, le texte suivant qui, en 1935, fut inséré définitivement dans le Règlement intérieur de l'Assemblée, sous l'article 14 a, l'expérience de 1934 ayant suffisamment prouvé les avantages de cette procédure :

a) Lors de l'adoption en séance plénière des rapports et résolutions présentés par les diverses commissions de l'Assemblée, le président, dans les cas indiqués ci-dessous, énumérera les rapports et fera procéder immédiatement au vote des résolutions proposées.

b) La procédure prévue à l'alinéa a) ne s'appliquera que dans les cas où la commission aura été unanime pour déclarer qu'elle ne considère pas comme nécessaire une discussion du rapport en séance plénière et où aucune délégation n'aura ultérieurement demandé au président l'ouverture d'une discussion sur le rapport. A cette fin, le rapport devra être distri-

bué aux délégations vingt-quatre heures avant la délibération en séance plénière.

196. Désormais, il y a donc deux procédures pour l'adoption, en séance plénière de l'Assemblée, des rapports des commissions. Une déclaration du président de l'Assemblée, en 1934, fait nettement la distinction ¹ : « Les rapports qui sont groupés sous cette rubrique de l'ordre du jour ont été signalés au président de l'Assemblée par les présidents des diverses commissions intéressées comme étant de ceux auxquels la procédure simplifiée dont il s'agit peut s'appliquer. En d'autres termes, *les commissions ont renoncé à ce que ces rapports fassent l'objet de commentaires et de discussions au sein de l'Assemblée.* D'autre part, aucune délégation, depuis les décisions prises à ce sujet par les commissions, n'a fait part au président de son désir de voir ouvrir une discussion sur ces rapports. En conséquence, et en application des règles que je viens de rappeler, je propose que l'Assemblée, sans autre procédure, prenne acte des rapports suivants et adopte les résolutions qui les accompagnent...

« (L'Assemblée prend acte de ces rapports et adopte les résolutions qui les accompagnent.) »

Puis le président ajouta ² : « L'ordre du jour appelle l'examen des rapports pour la présentation desquels la procédure prévue par la résolution de l'Assemblée du 11 octobre 1933 ne sera pas appliquée. En conséquence, je suivrai, pour l'examen de ces rapports, les usages précédemment établis. »

On a insisté, à plusieurs reprises, sur le caractère « normal » que devait prendre la nouvelle procédure simplifiée par rapport à l'ancienne. En 1934, à la cinquième commission, M. Gautier (France) estima ³ que « le rapporteur ne devrait être invité à s'adresser à l'Assemblée *que dans les cas où il s'agit d'une question absolument nou-*

1. A. 1934, P., 71.

2. *Id.*, 72.

3. A. 1934, CV, 59.

velle et d'une importance exceptionnelle ». M. Motta (Suisse) avait déjà déclaré l'année précédente¹ : « Chaque délégation aura le droit de demander, malgré le vote unanime de la commission, une discussion... Mais *il semble que les délégations ne feront usage de cette faculté qu'en des cas exceptionnels et pour des motifs importants*. Le travail de l'Assemblée sera ainsi rationalisé ; il sera plus souple et moins chargé. » Les faits ont répondu à ces espérances : en 1934, douze rapports et résolutions ont été adoptés par la voie de la procédure simplifiée ; six seulement par celle de l'ancienne procédure. En 1935 et 1936, la proportion des rapports et résolutions adoptés suivant la nouvelle procédure a été plus importante encore.

197. Ainsi a été rationalisée la procédure de l'Assemblée, par la réforme de 1933. Outre l'importante signification qu'elle revêt au point de vue de la structure même de l'Assemblée, notons la remarque faite par M. Te Water (Union Sud-Africaine), président de l'Assemblée en 1933² : « ... La facilité et la rapidité avec lesquelles l'Assemblée peut accomplir sa tâche jouent un grand rôle, en raison de la collaboration que lui prêtent les éminents hommes d'Etat qui assistent à ses sessions annuelles. »

1. A. 1933 P., 85.

2. *Id.*, 94.

CHAPITRE XI

Les relations entre les Commissions de l'Assemblée.

Avis juridiques. Sous-Commissions mixtes.

SOMMAIRE

198. Idée générale ; — 199. Le principe de l'autonomie des commissions ; — 200. Exception au principe de l'autonomie des commissions : l'avis obligatoire de la quatrième commission sur toute « résolution entraînant des dépenses » (Règlement intérieur, art. 14 § 2, alinéa 4). Importance du rôle que confère cette disposition à la quatrième commission.

§ 1. — LES AVIS JURIDIQUES.

201. Utilité des avis juridiques ; — 202. Absence de compétence générale de la première commission ; nécessité d'une demande spéciale ; — 203. Garantie apportée aux Etat Membres par les avis juridiques de la première commission ; — 204. Caractère des avis juridiques de la première commission.

§ 2. — LES SOUS-COMMISSIONS MIXTES.

205. Utilité des sous-commissions mixtes ; — 206. Cas concrets ; 207. Le dessaisissement d'une commission par le moyen d'une sous-commission mixte ; exemple de difficultés sur ce point.

198. Une étude qui se bornerait à décrire le fonctionnement intérieur des commissions de l'Assemblée et leurs relations avec l'Assemblée plénière, laisserait ignorer un aspect essentiel des méthodes de travail de l'Assemblée et de ses commissions : nous voulons parler des contacts et des relations qui peuvent naître entre les commissions dans certaines circonstances, et qui naissent, en tout cas, entre la commission des finances et les autres, lorsque les propositions adoptées par ces dernières impliquent de nouvelles dépenses.

199. D'une façon générale, les commissions, autonomes

à l'égard de l'Assemblée plénière, le sont, également, les unes vis-à-vis des autres. Il n'y a point d'organe permanent de coordination et d'entente, entre les commissions. *C'est aux délégations qu'est laissé le soin d'assurer l'unité d'inspiration.* Cependant, l'organisation de relations spéciales entre les commissions sera nécessaire en certains cas. En particulier, lorsqu'il y aura lieu, pour une commission, de trancher une difficulté d'ordre juridique, elle pourra s'adresser, pour avis, à la première commission ; parfois aussi, on créera entre plusieurs commissions intéressées à la même question, une sous-commission mixte ¹.

L'étude de cette matière fera l'objet du présent chapitre.

200. Au principe d'autonomie des commissions il y a une exception importante : toutes les propositions des commissions qui impliquent des dépenses nouvelles non prévues au budget, sont obligatoirement soumises à la quatrième commission, qui doit donner son avis « sur l'opportunité des dépenses proposées ». (Règlement intérieur, art. 14 § 2, al. 4.)

Cette disposition donne à la quatrième commission, sur les autres, un droit de contrôle et une supériorité. On peut dire que, *si les commissions ont acquis, en fait, au sein de l'Assemblée le pouvoir réel de décision, la commission des finances possède, à l'égard de toutes les propositions des commissions entraînant l'ouverture de crédits nouveaux, un pouvoir de décision en dernier ressort.* Par là, elle est, dans une large mesure, avec la collaboration technique de la commission de contrôle, *le véritable directeur de la politique de l'Assemblée.*

Ce sont les moyens par lesquels elle cherche à remplir au mieux ce rôle important que nous tâcherons de décrire dans le dernier chapitre de ce travail.

§ 1. — LES AVIS JURIDIQUES.

201. Dans l'étude des matières dévolues à leur compétence, les commissions de l'Assemblée peuvent se heurter à certaines difficultés d'ordre juridique. Le plus souvent,

1. *Supra*, n° 62.

ces difficultés sont résolues par la commission elle-même. Mais il arrive que la gravité de la décision à prendre ou le désir d'attacher à une solution une autorité plus grande, inspire à la commission le choix d'une autre procédure : la demande d'un avis juridique à la première commission. L'avantage de ce procédé, c'est de faire disparaître les doutes qui pourraient surgir ultérieurement ; concernant les aspects juridiques d'une solution admise, et d'éviter par-là une remise en discussion qui serait préjudiciable au rendement du travail des commissions et à l'autorité de l'Assemblée.

202. Le principe, en cette matière, est qu'il faut une demande spéciale de la part de la commission qui désire obtenir un avis juridique. *Il n'y a pas de compétence générale de la première commission* qui lui permettrait de se saisir d'office, ou qui obligerait les autres commissions à la saisir de toute question juridique se posant dans les commissions de l'Assemblée.

Ce point a été tranché par des déclarations, en 1921 ¹. La première commission, demanda, en séance plénière, M. Léon Bourgeois (France), « a-t-elle une sorte de compétence générale sur les questions juridiques qui peuvent être traitées par les autres commissions, et a-t-elle une sorte de primauté sur les autres en ce qui concerne ces questions » ? Il serait, à son avis, « très dommageable que les différentes commissions ne gardassent pas leur entière indépendance... Il ne faudrait plus que les attributions des commissions empiétassent sur celles des autres ». Il faudrait «... bien assurer la libre autonomie de chacune des six commissions, qui ont une égale autorité et une égale compétence ». Le président de l'Assemblée se déclara d'accord : «... Il ne peut s'agir de faire empiéter aux commissions sur le domaine des autres ; il ne pourrait y avoir que consultation réciproque, au cas où l'une des autres commissions désirerait connaître l'avis juridique de la première ».

1. A. 1921, P., 36.

Le projet de résolution élaboré en 1926, en vue de délimiter la sphère d'activité de la Société, tient compte de ce principe¹. En cas de doute, en effet, sur le point de savoir si une proposition est « conforme aux buts de la société tels qu'ils résultent du Pacte », il décidait que *si la demande en est faite dans un organe de la Société*, la question sera portée (pendant la durée des sessions de l'Assemblée)... à la commission que l'Assemblée charge spécialement des questions juridiques et constitutionnelles ».

203. L'importante garantie qu'apporte un avis juridique exprimé par la première commission tient, non seulement à ce qu'elle est composée de juristes de grande valeur, mais à ce que ces juristes représentent tous les Membres de la Société. C'est ce qu'indiquait un jour M. Avramovitch² (Yougoslavie) : « Tout en acceptant la compétence des juristes anglais et français, dans lesquels l'orateur a une confiance entière, il ne faut pas oublier que la première commission *est composée de juristes appartenant à tous les membres de la Société des Nations.* »

204. Ces juristes sont des délégués de gouvernements ; par leurs déclarations et leurs votes, ils engagent plus que leur responsabilité personnelle ; le souci des grands intérêts qu'ils représentent viendra atténuer chez eux la rigidité des thèses purement juridiques. C'est pourquoi, si l'avis juridique demandé par une commission de l'Assemblée revêt souvent la forme d'une question de droit générale et abstraite, les considérations d'opportunité auront, par contre, une grande importance pour la première commission dans la façon dont elle comprend l'étendue et l'exercice de son rôle.

En 1923, le Conseil ayant écarté une requête du gouvernement lithuanien lui demandant de solliciter un avis consultatif à la Cour Permanente de Justice Internationale, la Lithuanie porta ladite requête devant l'Assemblée. La sixième commission, saisie, fut arrêtée par une question

1. A. 1926, P., 413.

2. A. 1922, CV, 58.

préjudicielle qu'elle envoya pour avis à la première commission : est-il possible que l'Assemblée reprenne un débat engagé précédemment devant le Conseil, et clos par les conclusions d'un rapport formellement adoptées par le Conseil ? La première commission restreignit d'abord avec soin sa compétence. Elle estima qu'il n'était pas possible de donner une réponse bien définie à une question conçue en des termes aussi généraux, et que la seule voie pratique à suivre était « de considérer les circonstances spéciales dans lesquelles la question a été soulevée, et d'émettre un avis qui sera limité au présent cas ». Sir Willoughby Dickinson (Empire Britannique), rapporteur, s'en expliqua : « Un avis général risquerait d'établir une différence d'opinion entre l'Assemblée et le Conseil et de créer un dangereux précédent pour l'avenir. »

La solution, favorable au fond à la demande lithuanienne, fut elle-même entourée de prudentes réserves. On y apporta, au cours de la discussion, un certain nombre d'atténuations, et l'on décida de communiquer à la sixième commission les procès-verbaux contenant ces explications. Cette communication, dit M. Politis (Grèce), fournirait à la sixième commission la véritable portée de la résolution, et lui éviterait de se méprendre sur ses conséquences possibles.

Par contre, quand la première commission ne se croit plus tenue d'obéir à des vues d'opportunité, le raisonnement purement juridique reprend toute sa force. Elle peut alors, suivant l'expression de M. Politis, « émettre un avis juridique avec la sérénité dont faisaient preuve jadis les prudents, lorsqu'ils étaient appelés à se prononcer sur un cas controversé ». Chacun apportera alors, suivant sa préférence ou sa formation, une contribution personnelle à l'œuvre de la commission.

En 1934, la première commission discutait le point de savoir si l'article 15 du Pacte, qui vise les différends « susceptibles d'entraîner une rupture », était applicable au conflit bolivo-paraguayen, dans lequel les hostilités avaient éclaté. Des délégués recoururent à une interprétation littérale ou exégétique (Beckett, Visoianu) ; d'autres, aux principes généraux du Pacte sur la compétence de l'Assem-

blée (Basdevant) ou sur les buts du Pacte (Gorgé) ; d'autres, à l'analogie des droits positifs internes (Limburg). La divergence des méthodes ne nuit aucunement à l'unité de la solution adoptée : les juristes furent unanimes à reconnaître l'applicabilité de l'article 15 dans l'hypothèse d'une rupture consommée.

§ 2. — LES SOUS-COMMISSIONS MIXTES.

205. Quand une question est du ressort de plusieurs commissions, on peut la diviser, et renvoyer chacune de ses parties aux diverses commissions compétentes. En ce cas, il y a lieu, étant donné l'unité fondamentale du problème, de constituer entre les commissions saisies un organe de coordination : c'est le comité de liaison, ou sous-commission mixte, formé par la réunion de sous-commissions émanées des commissions intéressées.

206. Tel fut, en particulier, le procédé utilisé lors de l'élaboration du Protocole de 1924 et de l'Acte général d'arbitrage, en 1928, par la première et la troisième commission de l'Assemblée. Le rapport général à l'Assemblée, relatif au « projet de protocole sur le règlement pacifique des différends internationaux », nous apprend comment les choses se passèrent¹. « L'Assemblée avait assigné aux commissions une tâche séparée : à la première, l'étude du règlement pacifique des différends.. ; à la troisième, celle de la sécurité des Nations, comme condition préalable nécessaire de la réduction des armements. Chacune des commissions, après avoir dégagé dans une discussion générale, les bases essentielles de ses travaux, renvoya l'examen de son programme à une sous-commission qui lui consacra de nombreuses séances. Les propositions des sous-commissions donnèrent ensuite lieu, devant les commissions, à des débats très nourris... Mais, comme les questions soumises respectivement aux deux commissions formaient les parties d'un tout indivisible, un contact et une colla-

1. A. 1924, CIII, 195.

boration durent s'établir entre les commissions au moyen d'un comité mixte de neuf membres et finalement d'un comité commun de rédaction de quatre membres. Pour la même raison, les travaux des commissions ont abouti à un projet unique de protocole accompagné de deux projets communs de résolutions. Sur ces divers textes, des rapports séparés furent présentés qui, approuvés par les commissions respectives, peuvent être considérés comme leur commentaire officiel. »

Ces deux rapports séparés furent réunis en un « rapport général présenté à la cinquième Assemblée, au nom des première et troisième commissions par M. Politis (Grèce), rapporteur de la première commission, et M. Benès (Tchécoslovaquie), rapporteur de la troisième commission ».

En 1928, le président de la troisième commission, le comte Carton de Wiart (Belgique), ayant proposé¹ de prier « la première commission de bien vouloir examiner, au point de vue juridique, la partie des travaux du comité d'arbitrage et de sécurité ayant trait au règlement pacifique des différends internationaux », M. Cassin (France) demanda « si l'on ne pourrait, d'ores et déjà, donner mandat à un comité restreint de la troisième commission de se mettre en rapport avec la première commission, de manière à pouvoir soumettre le plus rapidement possible à la troisième commission un travail déjà concerté avec la première ». M. Motta (Suisse) rappela « la procédure suivie des années antérieures : les questions juridiques qui ont été renvoyées à la première commission ont fait l'objet de la part de celle-ci d'un rapport à la troisième commission, rapport que cette dernière incorporait dans son propre rapport à l'Assemblée. Il s'agit, en somme, de trouver la méthode qui permette le mieux de coordonner les efforts pour le résultat désiré... il y aurait donc lieu, semble-t-il, de décider... la constitution d'une sous-commission qui se tiendrait en contact avec la sous-com-

1. A. 1928, CIII, 12.

mission de la première commission et ce, afin d'éviter les contradictions et les doubles emplois. »

Le comité de liaison fut constitué¹ de cinq représentants de la troisième commission et de trois représentants de la première. Lorsque la discussion générale du projet fut terminée en première commission, se tint une séance mixte, sous la présidence de M. Scialoja (Italie), président de la première commission.

207. L'institution des sous-commissions mixtes soulève quelquefois des difficultés de compétence entre les commissions. En 1922, procédant au renvoi aux commissions, de l'ordre du jour de l'Assemblée, le président de l'Assemblée déclarait, à propos de la question de la répartition des dépenses : « L'année dernière, elle a été l'objet d'un examen conjoint de la première et de la quatrième commission, et je me permets d'ajouter que, sans aucun doute, la première commission consulterait à cet égard la quatrième commission, le cas échéant ». En quatrième commission², sir Joseph Cook (Australie) s'étonna « que la quatrième commission ait été dessaisie de la question du barème qui, à son avis, est d'ordre purement financier. Or, la première commission est une commission juridique., il préférerait que toutes les questions financières fussent renvoyées à la quatrième commission. » En réponse, M. Adatci (Japon) rappela que « l'on se trouve, en l'espèce, en présence d'une décision de l'Assemblée et que la meilleure méthode de travail semble être d'organiser la collaboration des deux sous-commissions » ; le président souligna que « les observations relatives à la répartition du travail entre la première et la quatrième commission auraient dû être présentées lorsque l'Assemblée a examiné la question. La décision prise se justifie, d'ailleurs, du fait que la question de la répartition des dépenses doit être examinée au point de vue politique avant de l'être au point de vue financier ».

2. A. 1928, CIII, 16.

1. A. 1922, CIV, 17.

La quatrième commission tenta cependant de se ressaisir de la question, lors de l'examen du rapport. Elle avait décidé que le rapport élaboré par la sous-commission mixte « sera communiqué à la première commission pour information, et à la quatrième pour examen » et discussion¹. Des divergences d'opinion se firent jour à ce sujet, au sein de la sous-commission mixte². On consulta le compte rendu de la séance de l'Assemblée au cours de laquelle avaient été constituées les commissions. Le président de l'Assemblée avait signalé que la question de la répartition des dépenses « est *plutôt* de caractère constitutionnel » ; et il avait ajouté que « ... sans aucun doute, la première commission *consulterait* à cet égard la quatrième commission, le cas échéant ». Il fut décidé par la sous-commission mixte, « à la lumière de ce texte et après en avoir référé aux présidents de la première et de la quatrième commission... que, sous réserve des observations qui pourraient être faites par la quatrième commission, au sujet du barème proposé, le rapport serait présenté par le président de la sous-commission (mixte), à la première commission qui en discuterait. »

1. A. 1922, CIV, 43.

2. A. 1922, CI, 107.

CHAPITRE XII

Le contrôle financier de la quatrième Commission.

SOMMAIRE

§ 1. — ORIGINE DU CONTRÔLE DE LA QUATRIÈME COMMISSION. RÔLES DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE LA QUATRIÈME COMMISSION.

208. Les incidents de 1921 et l'amendement au Règlement intérieur de l'Assemblée ; — 209. Le perfectionnement du système en 1923. L'adjonction de la commission de contrôle. Les amendements au règlement financier ; — 210. Rôle de la commission de contrôle. Son importance. Portée de l'intervention de la commission de contrôle ; — 211. Rôle de la quatrième commission. Aspects politiques et aspects financiers des propositions ; — 212. Façon dont la quatrième commission remplit sa mission. Importance politique de la quatrième commission ; — 213. Qualités de compétence et de jugement que doivent posséder les membres de la quatrième commission.

§ 2. — RELATIONS DE LA QUATRIÈME COMMISSION AVEC LES AUTRES COMMISSIONS DE L'ASSEMBLÉE ; CONFLITS, MODES DE SOLUTION.

214. Indépendance et autorité nécessaires à la quatrième commission ; exemple ; — 215. Objectivité de la quatrième commission ; exemples ; — 216. Difficultés qui peuvent naître du refus, émis par une commission de l'Assemblée, d'accepter l'avis financier de la quatrième commission : l'appel à l'Assemblée ; caractère anormal de ce mode de solution ; — 217. Solution des conflits par les commissions elles-mêmes ; pratiques de conciliation des commissions de l'assemblée ; — 218. Les négociations par le moyen des sous-commissions mixtes, en cas de désaccord persistant ; — 219. Dangers de cette procédure pour l'indépendance de la quatrième commission. Nécessité d'une réglementation ; — 220. Exemples ; — 221. L'amendement de 1928 ; — 222. Suprématie actuelle de la quatrième commission.

§ 3. — LA RÉFORME DE 1928 ; CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DES DEMANDES DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES (ART. 16a ET 16c DU RÈGLEMENT FINANCIER DE LA SOCIÉTÉ.

223. Le mauvais fonctionnement du mécanisme du contrôle ;

causes ; — 224. Manifestations, en 1927, de la nécessité d'une réforme ; — 225. Le droit d'initiative des Etats-Membres, en matière de dépenses ; — 226. Réglementation de ce droit d'initiative en 1928 ; les principes de la réforme ; — 227. La première condition de recevabilité des demandes de crédits supplémentaires : l'art. 16a du règlement financier ; — 228. Interprétation de cette disposition ; — 229. L'amendement de la quatrième commission : la règle des deux tiers ; — 230. L'assouplissement de la procédure en 1930 : rôle nouveau de la quatrième commission ; — 231. L'assouplissement de la procédure en 1930 : le domaine d'application de l'article 16a. Explication de l'amendement par M. Réveillaud ; — 232. Portée du renvoi à la commission de contrôle, d'une proposition tardive ; — 233. L'interprétation de l'art. 16a par la commission de contrôle ; — 234. Signification fondamentale de l'art. 16a. La souveraineté des membres et la discipline de l'institution ; — 235. Echec de l'article 16a ; — 236. Causes de cet échec ; la tactique de la commission de contrôle. Nécessité d'une meilleure préparation des délégués membres de la quatrième commission ; — 237. La proposition de M. Rappard et la réforme de 1936 ; — 238. La deuxième condition de recevabilité des crédits supplémentaires ; l'article 16c du règlement financier, ou « règle des quinze jours » ; but de cette disposition ; — 239. Motif de choix de ce délai ; l'expérience de 1929 ; — 240. L'assouplissement de la règle, en 1930.

§ 1. — ORIGINE DU CONTRÔLE DE LA QUATRIÈME COMMISSION.

RÔLES DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE LA QUATRIÈME COMMISSION.

208. Dans la séance de la quatrième commission du 27 septembre 1921, sir James Allen (Nouvelle-Zélande) et le capitaine Melbourne Bruce (Australie) ayant proposé une réduction de 50.000 francs sur un article du budget concernant la constitution de l'organisation d'hygiène, sir Rennel Rodd (Empire Britannique) fit remarquer que cette question *avait déjà été examinée par une autre commission. Une décision ayant été prise, il ne voyait pas comment la quatrième commission pouvait refuser de voter les crédits nécessaires.* Cette considération détermina le rejet de la proposition néo-zélandaise.

Le lendemain, M. van Eysinga (Pays-Bas) s'appuya sur ce précédent pour demander « s'il ne conviendrait pas que la commission considérât à nouveau le vote par lequel elle avait également rejeté, dans sa séance de la veille, une demande de crédit supplémentaire de 100.000 francs-or pour l'organisation du transit », en raison de ce

que l'Assemblée avait, le matin même, adopté une résolution de la deuxième commission impliquant l'ouverture de ce crédit.

Cette absence de coordination entre les travaux de la commission des finances et ceux des autres commissions de l'Assemblée créait une situation dangereuse pour les finances de la Société. « L'Assemblée, dit le capitaine Bruce, a pris une décision avant que la quatrième commission ait pu donner son avis, et maintenant cette commission ne peut pas ne pas faire honneur aux engagements de l'Assemblée. » Il ajouta que, pour l'avenir, « toute décision de l'Assemblée entraînant de nouvelles dépenses ne devrait être prise avant que la question ait été examinée par la quatrième commission. Lorsqu'une commission décide la création de nouveaux organismes entraînant des dépenses supplémentaires, *la quatrième commission devrait être consultée* et décider, en dernier ressort, si la Société dispose de fonds suffisants pour ces créations. » Sur proposition de M. Réveillaud (France), le crédit voté par l'Assemblée fut, « à titre d'indication », réduit de 50.000 francs.

Le 30 septembre, la quatrième commission adopta deux propositions qui tendaient à établir « une collaboration plus étroite entre la quatrième commission et les autres commissions de l'Assemblée, en ce qui concerne les projets entraînant des dépenses que ces commissions soumettent à l'Assemblée ». Une telle collaboration, faisait remarquer l'auteur d'une de ces propositions, existe dans la plupart des parlements.

La quatrième commission suggéra l'addition suivante à l'art. 14 du Règlement intérieur : « Toutefois, des résolutions entraînant des dépenses ne peuvent être votées par l'Assemblée, avant que la commission financière ait donné son avis sur l'opportunité des dépenses proposées. » La première commission (compétente en matière d'amendements au Règlement intérieur) crut utile de souligner « que l'examen par la commission financière porterait uniquement sur les possibilités budgétaires de la dépense proposée, et non sur le mérite intrinsèque de la proposition ».

209. Ce système était par trop rudimentaire. Il n'y avait aucune coordination entre les dépenses nouvelles proposées par les diverses commissions de l'Assemblée : « N'importe quelle commission pouvait saisir l'Assemblée d'une proposition quelconque relative à de nouvelles activités. ¹ » Sur ces propositions, le contrôle était peu effectif : en effet, « la quatrième commission, saisie à la onzième heure de projets de résolutions, n'avait pas eu le temps de les examiner ² ». En 1923, l'Assemblée décida qu'aucune proposition ne pourrait lui être soumise avant d'avoir été examinée, du point de vue financier, par la commission de contrôle ³.

C'est à la suite de propositions britanniques que fut apporté ce perfectionnement à la procédure de contrôle ⁴. Ces propositions tendaient « à soumettre à l'examen et à l'approbation de la commission de contrôle, avant leur adoption par l'Assemblée, tous les crédits supplémentaires, toutes les propositions présentées au cours de la session de l'Assemblée et impliquant des dépenses nouvelles ». A cette fin, la commission de contrôle tiendrait chaque année une courte session durant la session de l'Assemblée.

La quatrième commission se déclara favorable à ces propositions, mais la forme sous laquelle elles étaient conçues fit naître quelques doutes. Elles prévoyaient, en effet, que « le budget, sous sa forme définitive, devrait être *approuvé* par la commission de contrôle avant d'être soumis à la quatrième commission de l'Assemblée », et que « tous

1. Déclaration de M. Osusky : A. 1926, CIV, 43.

2. *Id.*

3. Cette commission, composée d'un petit nombre de personnes compétentes en matière de finance, représente l'Assemblée d'une façon permanente, dans le contrôle financier et administratif de la Société. Elle a des fonctions extrêmement importantes : en particulier, elle joue un rôle essentiel dans la préparation de toutes les décisions de la quatrième commission.

Comparant un jour son action avec celle de la quatrième commission, le Commandant Hilton Young (Royaume-Uni) employait une image assez juste : « ... Elle agit un peu comme une meute pour les chasseurs de la quatrième commission... Son action s'exerce toute l'année durant, alors que la quatrième commission reste suspendue comme une épée de Damoclès sur la tête des prodiges. » (A. 1926, CIV, 42.)

4. A. 1923, CIV, 11-12.

les crédits supplémentaires, toutes les propositions présentées au cours de la session de l'Assemblée et impliquant des dépenses nouvelles devraient être *approuvés* par la commission de contrôle, avant d'être adoptés ». M. Réveillaud (France) fit remarquer que cette rédaction « pourrait faire croire que la commission de contrôle obtiendrait ainsi une espèce de droit de veto et que l'Assemblée ne saurait encourir aucune dépense sans l'assentiment de cette commission. S'il en était réellement ainsi, il serait porté atteinte aux droits souverains de la quatrième commission et de l'Assemblée ». Sensible à cette observation, la quatrième commission confia à la section juridique du Secrétariat, le soin de proposer une nouvelle rédaction. Celle-ci ¹ remplaça les mots « devrait être approuvé par la commission de contrôle », dans la première phrase, par « devra *faire l'objet d'un examen et d'un rapport* par la commission de contrôle », et dans la seconde par : « il y aura lieu... *de soumettre* les propositions de crédits à la commission de contrôle *qui fera un rapport* ». De plus, elle rédigea les propositions sous forme d'amendements précis à insérer dans le règlement financier (art. 16 et 19). Ces textes furent adoptés par la quatrième commission.

210. A propos de cet examen par la commission de contrôle, des demandes de crédits supplémentaires, M. Barboza Carneiro (Brésil) fit remarquer en 1924 ² que des « questions constitutionnelles importantes, relatives à la souveraineté et l'indépendance de la quatrième commission, sont soulevées ici. La décision (de 1923) de l'Assemblée s'applique évidemment à des propositions de dépenses nouvelles émanant de l'un ou l'autre des organes de la Société. Serait-elle nécessairement applicable dans le cas où, *comme représentant de son gouvernement* à la quatrième commission, il proposerait formellement d'inscrire l'augmentation demandée ? » M. Réveillaud (France) répondit que « le texte original exigeant que les propositions de dépenses

1. A. 1923, CIV, 286-287.

2. A. 1924, CIV, 25.

nouvelles viennent devant la quatrième commission avant d'être soumises à l'Assemblée,... a été établi pour servir en quelque sorte de *défense à l'Assemblée contre les effets de l'enthousiasme* qui suit un discours éloquent ; de même que le dernier texte, aussi appelé proposition britannique, a été établi dans le but de *protéger la quatrième commission contre un danger semblable*. C'est purement une question de procédure qui ne compromet pas plus l'indépendance de la quatrième commission que celle de l'Assemblée. »

L'avis de la commission de contrôle (basé sur une compétence technique indiscutable) est très important pour la décision de la quatrième commission. Très souvent, la commission des finances se range à l'opinion de la commission de contrôle. On comprend qu'elle tienne, dans l'intérêt même du bon exercice de sa fonction, à obtenir cet avis. En 1925, alors qu'on venait de recevoir une demande de crédit supplémentaire de 50.000 francs, relative à la question des réfugiés arméniens, M. Osusky (Tchécoslovaquie) proposa¹, « afin d'éviter qu'une autre séance de la commission ne soit tenue, que cette question soit discutée immédiatement par la quatrième commission, sans avoir été référée à la commission de contrôle », M. Van Eysinga (Pays-Bas) exprima l'opinion « qu'il serait extrêmement désirable, au point de vue financier, que la quatrième commission ne procédât à aucun vote sans avoir obtenu l'avis préalable de la commission de contrôle ». Il fut décidé que la commission de contrôle se réunirait et ferait connaître son opinion, au cours même de la séance de la quatrième commission.

A l'inverse, il ne faut pas que la quatrième commission abandonne ses pouvoirs aux mains de la commission de contrôle. Plusieurs fois a été signalée une tendance de la quatrième commission à se reposer trop, en matière d'examen de demandes de crédits supplémentaires, sur la commission de contrôle. Le Dr Kaas (Allemagne), en 1927, mettait la quatrième commission en garde contre

1. A. 1925, CIV, 60-61.

cette tentation¹ : « Sans doute, la responsabilité de la quatrième commission est sensiblement réduite, du fait du minutieux travail de la commission de contrôle. Mais le règlement de procédure de la Société *n'autorise pas la quatrième commission à se décharger de sa responsabilité sur la commission de contrôle.* »

La commission de contrôle sait, d'ailleurs, — et elle en a souvent l'occasion —, se refuser à endosser une responsabilité qui ne lui revient pas. « ... La commission, lit-on dans un rapport de la commission de contrôle², se rend pleinement compte des diverses questions d'ordre politique que peut impliquer l'acceptation ou le refus de ces crédits et, se jugeant incompétente pour prendre une décision..., elle désire signaler que toutes propositions faites par elle en vue de réduire ou supprimer certains crédits supplémentaires sont présentées, bien entendu, *sous réserve de toute décision d'ordre politique* qui pourrait être ultérieurement prise par l'Assemblée. » M. Osusky déclarait³ en 1927 : « C'est à la quatrième commission qu'il appartient de déterminer s'il convient d'entreprendre les travaux décidés par le vote des commissions et des conférences... La commission de contrôle est prête à répondre à toutes questions qui lui seront posées, mais n'a pas voulu encourir le reproche de se prononcer par elle-même sur les demandes formulées. »

211. En quoi consiste, au fond, le rôle assigné à la commission de contrôle et à la quatrième commission, vis-à-vis des « résolutions entraînant des dépenses » ? L'article 14 § 2 du Règlement intérieur de l'Assemblée dispose que l'avis de la commission des finances doit porter « sur l'opportunité des dépenses proposées..., en tenant compte des dispositions budgétaires générales ». Toute proposition présentant un aspect financier est donc du ressort de deux commissions de l'Assemblée : la commission

1. A. 1927, CIV, 44.

2. A. 1923, CIV, 295.

3. A. 1927, CIV, 43.

technique compétente et la quatrième commission. Il importe de bien distinguer ces deux aspects. Le vicomte Cecil of Chelwood (Empire Britannique) disait¹, en 1929, à propos de la station radiotélégraphique de la Société des Nations, que la question politique est celle de savoir « s'il est désirable que la Société des Nations ait en temps de paix une station sous son contrôle absolu... », et la question financière, celle de savoir « si l'avantage de posséder un contrôle absolu est si grand pour la Société qu'elle puisse se déclarer disposée à encourir des frais supplémentaires qui peuvent être considérables... C'est, sans aucun doute, une question qui... ne peut pas être réglée du seul point de vue politique ou du seul point de vue financier. »

212. On voit immédiatement l'importance du rôle de la quatrième commission. Ce rôle a été décrit² avec une concision parfaite par M. Noblemaire (France) : « Avant d'aborder l'examen de ces demandes de crédits supplémentaires, il convient de récapituler les ressources dont peut disposer la quatrième commission. Elle peut avant tout disposer de cette somme pour faire face aux tâches nouvelles assignées à la Société. Mais, il est évident que ces quelques centaines de milles francs n'y suffiront pas, il y aura lieu d'examiner... quel est *l'ordre d'urgence relatif* ³ des diverses missions confiées à la Société... »

Suivant quel critère apprécier cet ordre d'urgence relatif ? M. Noblemaire disait sur ce point⁴ : « Il faut... que ces dépenses soient réservées pour des activités bienfaisantes qui ne trouveraient, nulle part ailleurs qu'à la Société des Nations, le moyen de prouver leur utilité internationale ». M. Van Eysinga (Pays-Bas) précisait⁵ quelques années plus tard : « Il est un nombre considérable d'obligations spécifiquement imposées à la Société par

1. A. 1929, CIII, 18.

2. A. 1922, CIV, 89.

3. Souligné dans le texte.

4. A. 1922, CIV, 89.

5. A. 1924, CIV, 68.

les termes mêmes du Pacte, qui constituent une source permanente de dépenses régulièrement croissantes. Pour cette raison, il est d'autant plus nécessaire de limiter strictement des crédits destinés à des fins que le Pacte ne rejette pas formellement, mais qu'il n'impose pas non plus expressément. »

De telles citations, que nous pourrions multiplier, suffisent à montrer que la quatrième commission n'exerce pas aveuglément son contrôle sur les initiatives plus ou moins coûteuses émanées des autres commissions de l'Assemblée ; que, suivant l'expression de M. Osusky ¹ (Tchécoslovaquie), « la commission de contrôle et la commission des finances ne sont ni une guillotine ni, à l'inverse, une institution de pur enregistrement de désirs financiers ». Au contraire, lorsqu'elles ont comparé l'ensemble des crédits supplémentaires qui leur sont demandés, avec la marge de ressources budgétaires par lesquelles elles pourront y faire face, elles sont appelées à *exercer un choix* parmi les propositions de dépenses, à leur donner un rang d'après leur importance, c'est-à-dire *leur conformité aux buts assignés par le Pacte à la Société*. Par là, elles orientent dans une large mesure la politique de l'Assemblée, et la marche même des travaux de la Société des Nations. « La quatrième commission, disait en 1929 M. Osusky ², est la seule qui soit en mesure d'harmoniser l'ensemble des efforts de la Société des Nations, et cela simplement parce qu'elle est le seul organisme à qui l'occasion est donnée de mettre un lien entre les choses et de coordonner les diverses activités. *La fonction essentielle de la quatrième commission n'est pas de rechercher les économies à faire, mais d'assurer un développement ordonné.* »

213. Cette mission indispensable de coordination exige, chez les membres de la quatrième commission, de rares qualités de compétence : « Je puis très bien me figurer,

1. A. 1927, P., 198.

2. A. 1929, CIV.

disait un jour le Jonkheer Van Eysinga¹ (Pays-Bas), un excellent membre de la première commission, même un juriste éminent qui, cependant, ne porte pas grand intérêt aux questions sociales traitées à la cinquième commission ; ou un excellent membre de la deuxième commission, tout à fait compétent en ce qui concerne les organisations techniques de la Société des Nations et qui se désintéresse en quelque sorte de la question du désarmement ; je puis même me figurer un bon membre de la première, de la deuxième, de la troisième, de la cinquième et de la sixième commission, qui, cependant, n'éprouve aucunement le besoin de songer aux intérêts financiers de la Société. Mais *je ne saurais imaginer un bon membre de la quatrième commission qui ne s'intéresserait pas à l'ensemble de l'activité de la Société*. En effet, une bonne quatrième commission... doit s'intéresser à toute l'activité de la Société. Elle doit l'étudier sous l'angle financier et, pour cela, elle doit entrer dans les détails de toutes les manifestations de l'activité de notre Société. »

A cette compétence très large, les membres de la commission de contrôle et de la quatrième commission doivent joindre de grandes qualités de jugement. Eux, surtout, doivent appliquer « les règles non écrites du Pacte² :... le sens de l'opportunité, la compréhension des possibilités pratiques et enfin le respect de ce que Roosevelt appelait, un jour, le sublime bon sens ».

§ 2. — RELATIONS DE LA QUATRIÈME COMMISSION AVEC LES AUTRES COMMISSIONS DE L'ASSEMBLÉE ; CONFLITS ; MODES DE SOLUTION.

214. Vis-à-vis des autres commissions de l'Assemblée, la quatrième commission a besoin, avant tout, pour remplir sa fonction de contrôle financier, d'indépendance et d'autorité. « L'équilibre nécessaire entre les considéra-

1. A. 1927, P., 196-197.

2. Déclaration de M. Barthélemy (France) : A. 1926, P., 125.

tions politiques et les considérations financières, disait Lord Lytton ¹ (Inde), en 1928, ne peut être utile que si les membres de la quatrième commission non seulement possèdent les qualités de *jugement* et d'*expérience* nécessaires, mais encore jouissent d'une *latitude suffisante pour pouvoir manifester ces qualités.* »

En 1924, la commission de contrôle recommanda à la quatrième commission le rejet d'un crédit supplémentaire de 40.000 francs, que la cinquième commission avait demandé pour l'organisation de l'œuvre de la protection de l'enfance. M. de Brouckère (Belgique), rapporteur de la cinquième commission sur cette question, « ne pensa pas ² que les mêmes gouvernements puissent avoir le droit d'exprimer des sentiments charitables dans une commission, et de refuser dans une autre commission d'admettre les conséquences qui en découlent ». Ce à quoi M. de Modzelewski (Pologne) rétorqua : « Si la quatrième commission n'est pas libre de ne pas tenir compte des désirs de la cinquième... à quoi servirait-il d'avoir une commission de contrôle ? » Et M. Osusky (Tchécoslovaquie) protesta « contre l'idée que la quatrième commission a seulement pour fonction d'enregistrer ce qui est décidé ailleurs ».

215. On s'explique par là la répugnance de la quatrième commission pour toute manifestation tendant à faire valoir auprès d'elle, de façon trop pressante, l'opportunité de telle proposition de dépense. La quatrième commission doit demeurer parfaitement objective, tenir la balance égale entre les diverses demandes de crédits supplémentaires, ne pas se laisser influencer par des considérations particulières, étrangères au souci d'assurer le bon fonctionnement de la Société tout entière.

En 1923, M. Bergson, président de la commission de coopération intellectuelle, était venu en personne défendre devant la quatrième commission, une demande de crédit

1. A. 1928, P., 187.

2. A. 1924, CIV, 67-69.

supplémentaire ¹. M. van Eysinga (Pays-Bas) se déclara « plein d'admiration pour le grand philosophe français... mais cela ne doit pas suffire pour changer sa mentalité de membre de la commission des finances ». M. Réveillaud (France) déclara qu'il a été « sensible à la péroration pathétique de l'éminent M. Bergson, mais il désire que l'on ne croie pas que c'est sur cette impression d'éloquence qu'il demande à la commission de voter les crédits proposés pour la commission de coopération ». Sir Rennel Rodd (Empire Britannique) se demanda ² « s'il est de bonne politique que des hommes éminents soient autorisés à venir plaider la cause de crédits supplémentaires devant la quatrième commission, sans y être invités par celle-ci. Cette pratique prolonge les discussions et peut fausser le jugement de la quatrième commission qui ne doit statuer que sur des considérations financières. » Dans un cas identique, M. Fry (Inde) estima ³ que « la commission a été placée dans une situation très difficile ». Il déclara désapprouver « le système qui consiste à inviter des personnalités distinguées à défendre leurs travaux devant la quatrième commission... et aussi..., une tendance qui fait intervenir les sentiments humanitaires, et des questions de pure politique ».

En 1924, à la deuxième commission, M. van Eysinga, qui était aussi membre de la quatrième, s'opposa à l'envoi, au président de l'Assemblée, d'une lettre relative à des crédits supplémentaires ⁴ : « Des membres de la seconde commission siègent à la quatrième commission, le secrétariat y sera aussi représenté. Cette lettre n'ajoutera rien aux renseignements dont dispose la quatrième commission, qui est obligée de fixer le budget de chaque section *en tenant compte des intérêts financiers de la Société tout entière*. L'envoi de cette lettre constituerait un précédent inutile qui, une fois accepté, devrait être suivi dans le cas de toutes les autres organisations techniques de la Société

1. A. 1923, CIV, 78-80.

2. *Id.*, 81.

3. *Id.*, 11.

4. A. 1924, CII, 15.

qui, autrement, se trouveraient, vis-à-vis de la quatrième commission, placées dans une situation défavorable ». Après un échange de vues, il fut décidé « que la lettre ne sera pas expédiée, mais que, grâce à la communication du procès-verbal des séances... et par diverses voies officielles, les membres de la deuxième commission qui siègent également à la quatrième, faisant notamment valoir les arguments développés ici, l'opinion de la deuxième commission sur l'importance de l'œuvre accomplie par l'organisation d'hygiène sera portée à la connaissance de la quatrième commission ».

216. Lorsque la quatrième commission, après rapport de la commission de contrôle, émet un avis favorable au crédit supplémentaire demandé, la procédure ne donne lieu à aucune remarque. Par contre, si elle estime que le crédit demandé doit être réduit, ou même qu'il ne doit pas être adopté, ou si elle fait des recommandations non conformes aux vues de la commission intéressée, des difficultés peuvent naître.

En effet, les commissions de l'Assemblée, théoriquement, ne sont pas tenues d'accepter les recommandations de la quatrième commission, simple organe préparatoire. Seule, l'Assemblée est compétente pour prendre des décisions définitives. Une commission qui, par suite du refus de la quatrième commission de lui accorder les crédits nécessaires, voit ses résolutions privées d'efficacité, ne sera-t-elle pas tentée de transporter le conflit sur le terrain qu'elle croira le plus favorable, et d'en appeler à l'Assemblée¹ ?

Un obstacle important s'oppose, toutefois, à ce que ce mode de solution puisse être considéré comme normal : les décisions de l'Assemblée doivent être prises à l'unanimité. Il est difficile d'espérer, sauf circonstances exceptionnelles, qu'un désaccord grave dans les commissions trouve sa solution en Assemblée plénière. *Ce sont donc les commissions elles-mêmes qui doivent résoudre le conflit,*

1. *Exemple* : A. 1923, CV, 68.

soit que l'une accepte les propositions de l'autre, soit qu'à la suite de négociations elles aboutissent à un compromis.

217. En 1924, la quatrième commission refusa un crédit supplémentaire pour l'œuvre de la protection de l'enfance, demandé par la cinquième commission. En cinquième commission, M. de Brouckère (Belgique) se plaignit amèrement¹ : «... La décision si grave et si imprévue de la quatrième commission l'a surpris à tel point qu'il n'est pas tout à fait en mesure de proposer une solution vraiment claire à une situation qui ne l'est pas du tout..., si la commission adopte le rapport sous sa forme mutilée, par le premier article elle prend un engagement solennel et définitif que la suppression du sixième paragraphe ne lui permet pas de tenir. » Le président de la commission, M. Zahle (Danemark), estima que « rien ne s'oppose à ce que soit portée devant l'Assemblée la décision de la quatrième commission qui refuse le crédit supplémentaire... car c'est de l'Assemblée que doit venir la décision définitive ». M. de Brouckère ne crut *pas possible* « d'obtenir l'unanimité à l'Assemblée ». M. Valdes-Mendeville (Chili) fut du même avis. Finalement, la cinquième commission baissa pavillon. M. de Brouckère déclara² que l'œuvre « devrait vivre avec ses propres ressources jusqu'au budget prochain ».

Le rapporteur avait présenté un projet de résolution d'après lequel l'Assemblée *regrettait* « que les fonds pour le crédit supplémentaire n'aient pas été disponibles ». M. Sokal (Pologne) fit remarquer³ que « la lecture du texte donne l'impression qu'il existe une polémique entre les quatrième et cinquième commissions. Il n'est guère possible de faire voter par l'Assemblée un blâme à une autre commission ». Le président estima « qu'il faut, en effet, modifier la partie de la proposition portant sur la question de forme ». Il soumit la rédaction suivante qui fut adoptée par la commission : « L'Assemblée... regrette que,

1. A. 1924, CV, 70-71.

2. *Id.*, 75.

3. *Id.*, 74-75.

pour des raisons budgétaires d'ordre général, les fonds pour le crédit supplémentaire qui avaient été demandés ne soient pas disponibles pour l'exercice 1925. »

218. Si la quatrième commission ne parvient pas à faire accepter sa proposition de réduction, d'ajournement ou de rejet du crédit supplémentaire demandé, on recourra, l'appel à l'Assemblée étant exclu, à des *négociations*, au moyen d'une sous-commission mixte composée de délégués de la commission technique intéressée et de délégués de la quatrième commission.

Déjà, lors des difficultés de 1924, que nous venons de rappeler, M. Séfériadès (Grèce) avait suggéré de réunir la quatrième et la cinquième commissions en séance commune¹ : « *De cette façon, il serait peut-être possible d'obtenir un vote unanime à l'Assemblée...* aucun article du Pacte ou du Règlement intérieur ne s'oppose à cette procédure, et une collaboration plus intime entre commissions serait susceptible d'avoir de bons résultats. Il cite comme exemple la commission juridique et la commission du désarmement qui ont nommé chacune une sous-commission, lesquelles ont déjà tenu des séances communes pour décider sur une même question. » Cette idée ne fut pas retenue alors, la cinquième commission ayant, en fin de compte, nous l'avons vu, accepté la décision de la quatrième commission.

M. Réveillaud (France) a décrit un jour avec précision², comment les choses devraient se passer dans de tels cas : « Ces conflits se produisent chaque année ; or, *il faut essayer d'en libérer l'Assemblée, et de les résoudre avant de se présenter devant elle.* C'est pourquoi on cherche à trouver un terrain d'entente entre les tendances opposées. C'est pourquoi, dans un sous-comité de liaison, il est indispensable que les deux tendances soient représentées sur un pied de parfaite égalité. Il propose en conséquence que, pour tous les cas semblables, la quatrième commission commence par formuler son opinion par

1. A. 1924, CV, 72-73.

2. A. 1927, CIV, 51.

un vote.. Si le vote est négatif, la quatrième commission pourrait nommer une délégation composée uniquement de membres de la majorité, c'est-à-dire de délégués qui, dans le cas spécial envisagé, représentent l'opposition au crédit. Cette délégation serait mise en présence d'un nombre égal de membres de la commission technique intéressée, ceux-ci étant pris parmi les délégués qui ont demandé l'ouverture du crédit. Les membres de ce sous-comité mixte seraient chargés de chercher un compromis acceptable pour l'une et l'autre commission. »

219. Mais la procédure des sous-commissions mixtes doit être soigneusement réglementée, si l'on veut éviter que le dessaisissement partiel de la quatrième commission, amenant un glissement de compétence et l'abaissement de la quatrième commission, compromette sa fonction essentielle de contrôle et de coordination. Il ne peut s'agir que d'une délégation de pouvoir *spéciale* ; de plus, cette délégation ne doit intervenir *qu'à la suite du refus d'une commission d'accepter la décision de la commission des finances* : celle-ci n'est pas chargée de collaborer avec les commissions de l'Assemblée dans la recherche de solutions financières, mais de juger, du point de vue des possibilités budgétaires, les propositions qui lui sont envoyées ; enfin, il est nécessaire *d'assurer la suprématie* aux décisions de cette commission, parce qu'elles sont basées, non sur des vues particulières, mais sur la nécessité d'assurer l'équilibre budgétaire et la coordination des travaux de la Société.

220. En 1926, la quatrième commission désapprouva ¹ un crédit supplémentaire de 25.000 francs demandé par la cinquième commission pour les réfugiés arméniens. M. Hambro (Norvège) ayant formulé l'espoir « que la cinquième commission saura défendre sa thèse et la faire triompher devant l'Assemblée », le président fit observer que « *si la commission n'accepte pas la décision de la qua-*

trième commission, il y aura lieu de constituer une commission mixte formée en parties égales de membres de la quatrième commission et de membres de la cinquième commission ». Sir Herbert Ames (Canada) nous apprend ¹ quelle fut la procédure de cette sous-commission mixte : « La délégation de la quatrième commission a siégé, pour ainsi dire, *comme un jury chargé d'entendre l'argumentation* présentée par la cinquième commission, et *aucun membre de la cinquième commission n'a pris part au vote.* » Sir Herbert Ames ajoutait que cette procédure lui paraissait correcte au point de vue constitutionnel, et lui semblait devoir être enregistrée comme précédent.

Un incident se produisit. La quatrième commission ayant rejeté une demande d'augmentation du crédit affecté à l'agence de Berlin des réfugiés, la cinquième commission porta *directement* la demande devant la sous-commission mixte précédemment constituée. M. Réveillaud (France) s'éleva contre ce procédé ² : « Ce serait un précédent dangereux... que de laisser instituer des conversations entre commissions non plus sur le principe d'un crédit nouveau demandé par une commission technique mais sur le montant d'un crédit qui se renouvelle d'année en année. Les délégués ici présents forment une commission budgétaire où chaque nation est représentée ; si l'on estime qu'un crédit n'est pas suffisant, il appartient aux délégués à la quatrième commission d'en proposer l'augmentation ou de le réduire, si, au contraire, ils le jugent excessif ». Et, après avoir rappelé qu'à côté du président siège toujours un représentant de l'administration intéressée, « dont le rôle est de prévenir la commission, si celle-ci, par manque d'information, est sur le point d'opérer des réductions inopportunes », le délégué français ajoutait : « par conséquent, il n'y a pas de place, dans le système actuel, pour des réunions de commissions mixtes ; s'il en était autrement, la quatrième commission n'aurait plus aucun rôle à jouer, et ce serait le début d'une confusion inextricable. »

1. A. 1926, CIV, 61.

2. *Id.*, 65.

L'année suivante, le comité des experts pour la codification progressive du Droit international ayant terminé sa tâche, la première commission décida de confier la préparation de la future conférence de codification à un nouveau comité de cinq membres. Elle crut nécessaire, en même temps, « de prier le comité d'experts de tenir, en 1928, une session en vue d'achever le travail qu'il a entrepris ». Une somme de 75.000 francs avait été prévue au budget pour cette éventualité. Mais, la commission de contrôle estimant « qu'il était préférable d'attendre les résultats des travaux de la conférence projetée », proposa la suppression du crédit de 75.000 francs prévu pour la continuation des travaux de ce comité. Le président de la quatrième commission demanda s'il ne conviendrait pas d'obtenir l'accord de la première commission sur la suppression de ce crédit. Sir Edward Hilton Young (Royaume Uni) proposa qu'un sous-comité mixte soit réuni pour trouver un terrain d'entente avec la première commission. M. Osusky (Tchécoslovaquie) fit alors observer « que la procédure est la même pour toutes les commissions de l'Assemblée » et « que la procédure la plus brève serait de se prononcer sur la résolution de la première commission, et de lui communiquer la décision prise ».

La suppression de crédit fut votée par 17 voix contre 11. Mais l'opposition qui s'était manifestée au sein même de la quatrième commission fit penser qu'il serait utile de constituer, dès maintenant, un sous-comité, « pour le cas où la première commission voudrait élever une objection et se mettre en rapport avec la quatrième à ce sujet ». M. Osusky jeta un cri d'alarme ¹ : « Il est indispensable de confier à un organe modérateur le soin de décider si l'organisation d'ensemble qu'est la Société des Nations peut supporter les dépenses que lui imposent chacun de ses comités. C'est à la quatrième commission qu'il appartient de sauvegarder les intérêts financiers de la Société. *Si, négligeant ce rôle essentiel, elle s'incline devant les décisions des autres commissions, l'Assemblée se verra bientôt obligée*

1. A. 1927, CIV, 50.

de confier à un organisme nouveau cette tâche de coordination des efforts de la Société des Nations. »

En définitive, la première commission accepta la suppression de crédit votée par la quatrième commission, et il n'y eut pas de comité de liaison.

221. A la suite de ces expériences, la quatrième commission chargea la commission de contrôle ¹ d'étudier « la procédure qui devait être suivie à l'avenir lorsque des conflits s'élèveraient entre une commission proposant des crédits supplémentaires et la quatrième commission refusant d'approuver ou diminuant le montant de ces crédits ».

En 1928, la commission de contrôle fit la proposition suivante ² : « Dans le cas d'un désaccord entre la quatrième commission et la commission technique au sujet d'un crédit budgétaire, le point litigieux serait de nouveau soumis à la quatrième commission en vue d'une seconde lecture, après un délai, qui ne serait pas inférieur à 24 heures, destiné à permettre aux représentants de la quatrième commission de consulter leurs délégations. Le deuxième vote de la quatrième commission serait considéré comme tranchant définitivement le désaccord. »

222. Actuellement, la quatrième commission a acquis sur les autres une prépondérance indiscutable. Les critiques qui ont été dirigées contre cette prééminence sont la meilleure preuve de sa réalité. M. de Madariaga (Espagne), en 1933, exprimait ³ « des doutes sérieux sur la sagesse d'avoir permis, par une évolution insensible, que la commission de contrôle et la quatrième commission deviennent, à l'Assemblée, les organismes dont dépendent, en dernière analyse, l'adoption ou le rejet de telle ou telle résolution ».

Pourtant, comment sans cette autorité, la coordination nécessaire des tâches assignées à la Société pourrait-elle

1. A. 1928, CIV, 129.

2. *Id.*, 130.

3. A. 1933, P., 62.

être efficacement réalisée ? et comment la Société pourrait-elle échapper à certains risques d'anarchie ?

§ 3. — LA RÉFORME DE 1928 ET SES DÉVELOPPEMENTS.

223. Avec l'expérience, on se rendit compte que le contrôle de la quatrième commission manquait en partie son but, et que sa fonction de filtrage et de coordination des initiatives entraînant de nouvelles dépenses, était, même avec la collaboration technique de la commission de contrôle, mal remplie. Un double facteur empêchait le bon fonctionnement du mécanisme : la progression constante du nombre des initiatives nouvelles entraînant des dépenses, la communication tardive à la quatrième commission des demandes de crédits supplémentaires impliqués par ces initiatives. A la fin de chaque session, la quatrième commission et la commission de contrôle, débordées, se trouvaient dans l'impossibilité matérielle d'exercer efficacement leur contrôle.

224. En 1927, la quatrième commission donna pour instructions à la commission de contrôle¹ de ne pas rapporter les crédits supplémentaires séparément, mais de faire à leur sujet un rapport d'ensemble. Sir Edward Hilton Young (Royaume Uni) ajouta « que la commission de contrôle aiderait considérablement la quatrième commission dans sa tâche, en lui présentant les crédits supplémentaires demandés, par ordre d'importance ». La même année, le président de la quatrième commission, M. van Eysinga (Pays-Bas), envoya aux présidents des cinq autres commissions une lettre² « leur demandant de bien vouloir faire connaître aussitôt que possible les crédits supplémentaires qui pourraient prendre leur origine dans les travaux de ces commissions ». Plus loin il déclara³ : « Le délégué de la Grande-Bretagne a bien mon-

1. A. 1927, CIV, 42.

2. *Id.*, 10.

3. *Id.*, 14.

tré le point faible de la procédure actuelle : on est obligé de s'occuper trop tard des questions de crédits supplémentaires. » Le Dr Kaas (Allemagne) ayant demandé au Secrétaire Général¹ « de rechercher une méthode qui permit de donner un peu plus tôt aux membres de la quatrième commission la possibilité d'examiner les documents sur lesquels ils doivent baser leur opinion », le Secrétaire Général répondit que, « quant à lui, il donne comme instructions aux secrétaires des commissions de prier les présidents des commissions d'inscrire au début de l'ordre du jour les questions qui comportent des demandes de crédits supplémentaires... A son avis, le seul remède serait la prolongation pour quelques jours de la session de l'Assemblée, qui permettrait à la commission d'examiner l'ensemble des crédits supplémentaires comme elle le fait et doit le faire, sans que le travail des derniers jours revête le caractère de hâte excessive qu'il a trop souvent ». La commission de contrôle fut chargée de préparer un projet de réforme.

225. Il était, certes, impossible d'enlever aux Membres de la Société l'initiative en matière de dépenses. Dans les systèmes *nationaux*, avait expliqué le commandeur Hilton Young² (Royaume Uni) en 1926, « l'objet que l'on se propose est atteint en n'accordant qu'aux gouvernements ou aux ministres le droit d'initiative en matière de dépenses. Il serait difficile, sinon impossible, d'adopter une solution semblable pour la Société des Nations, étant donné que la réalisation de cette condition nécessiterait la création d'un organe auquel devraient être conférés des pouvoirs tels, qu'ils constitueraient un déni de la souveraineté des Etats-Membres ».

226. Tout au moins, on pouvait réglementer le droit d'initiative des délégations et des commissions de l'Assemblée. Tel fut l'objet de la réforme de 1928, qui se

1. A. 1927, CIV, 45.

2. A. 1926, CIV, 42.

résume essentiellement dans la création d'un double barrage, en face des demandes de crédits formulées postérieurement à l'établissement du projet de budget pour l'exercice suivant. Désormais, suivant le plan de la commission de contrôle¹, « toutes les propositions entraînant des dépenses non prévues dans le budget soumis aux membres de la Société au début de juin, *devraient, pour être recevables, être transmises au secrétaire général un mois au moins avant l'ouverture de l'Assemblée...* L'Assemblée, au moment de la discussion de son ordre du jour, renverrait à la commission technique compétente de l'Assemblée les propositions, ainsi que les prévisions établies par le secrétaire général... Afin de *donner à la quatrième commission suffisamment de temps pour étudier ces propositions*, les crédits supplémentaires ne seraient examinés par ladite commission *qu'à la condition que la commission technique intéressée ait communiqué les propositions accompagnées des prévisions budgétaires y relatives, à la commission de contrôle, dans les quinze jours qui suivent la séance d'ouverture de l'Assemblée.* Les crédits afférents à de nouveaux travaux, pour lesquels les prévisions seraient parvenues à la commission de contrôle après expiration de la période de quinze jours susmentionnée, *seraient automatiquement ajournés* jusqu'à l'examen du budget relatif à l'exercice suivant. » La commission de contrôle élaborait un certain nombre d'amendements destinés à conformer à ces principes le Règlement intérieur de l'Assemblée et le règlement financier de la Société.

Les principes de la réforme proposée en 1928 par la commission de contrôle, constituent la base du système actuel de réglementation des initiatives émanées des Membres de la Société ou des commissions de l'Assemblée. On peut les résumer dans la proposition suivante : *pour pouvoir être examinées par la quatrième commission*, les propositions de dépenses nouvelles non prévues dans le projet de budget doivent remplir *une double condition de recevabilité* :

1. A. 1928, CIV, 129-130.

1° Parvenir au Secrétariat de la Société au moins un mois avant l'ouverture de la session de l'Assemblée.

2° Être envoyées par les commissions compétentes de l'Assemblée, après examen et approbation, à la quatrième commission, dans les quinze premiers jours de l'ouverture de la session.

Nous étudierons, dans la suite de ce paragraphe, l'application qui a été faite de ces deux dispositions et les développements auxquels elles ont donné lieu.

227. En ce qui concerne la première condition de recevabilité, l'article 16 *a* nouveau du règlement financier stipulait :

Si une proposition reçue moins d'un mois avant l'ouverture de la session entraîne une augmentation du budget, ladite proposition est ajournée jusqu'à la session suivante de l'Assemblée.

228. Une difficulté, soulevée par M. Hambro (Norvège), donna lieu à une interprétation ¹. Le délégué norvégien fit remarquer que : « Certains Etats-Membres de la Société sont désavantagés par cette disposition. Tous les gouvernements des pays très éloignés de Genève, en effet, devront, pour s'y conformer, envoyer leurs propositions jusqu'à un mois plus tôt que les gouvernements européens. D'autre part, ils auront souvent reçu les documents expédiés de Genève plusieurs semaines après les gouvernements des Etats voisins de la Suisse. Il y a des pays, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui reçoivent les documents de la Société des Nations si tard, qu'ils ne pourraient jamais envoyer leurs propositions, s'ils avaient à en faire, assez tôt pour qu'aux termes de l'article 16 *a*, elles puissent être transmises à l'Assemblée... Le secrétaire général aura le droit... de ne pas tenir compte des propositions qui parviendraient moins d'un mois avant l'Assemblée, mais M. Hambro espère qu'il ne se servira jamais de ce droit et qu'il ne refusera pas la transmission de propositions arrivées 28 jours, par exem-

ple, avant l'ouverture de l'Assemblée. Les textes doivent être interprétés suivant l'esprit de la Société des Nations, et *l'on doit se fonder sur des considérations d'équité plus encore que sur des considérations de droit strict.* »

M. Tumedei (Italie) estima que cette interprétation « conférerait au secrétaire général un droit de nature à l'embarrasser dans certains cas. On ne peut.. le charger de se prononcer sur l'admission ou le refus d'une communication parvenue peu de temps après l'échéance du délai. Il n'est pas possible, par ailleurs, d'admettre des tolérances en ce qui concerne le délai, étant donné la difficulté de savoir où ces tolérances devraient s'arrêter ». M. Hoffinger (Autriche) crut « que l'on pourrait trancher la difficulté en insérant un paragraphe disant que les pays d'outre-mer auront la faculté d'envoyer un préavis télégraphique annonçant l'arrivée d'une proposition ». M. Tumedei considéra qu'une proposition envoyée télégraphiquement « doit être jugée valable, non seulement pour les pays d'outre-mer, mais encore pour les pays continentaux ».

Finalement, il fut bien entendu ¹ que « les propositions comportant une augmentation du budget visée par l'article 16 a, *pourraient être formulées même par télégramme, pourvu que le télégramme contienne un exposé de motifs complet* ou soit immédiatement suivi d'un exposé de motifs complet ».

229. Un amendement très important vint apporter une atténuation beaucoup plus grave au texte, estimé trop rigide, de la commission de contrôle. Afin, comme l'expliqua M. Réveillaud ² (France), « d'éviter qu'une réglementation trop stricte ne vienne mettre obstacle à l'adoption d'une proposition tout à fait inopinée, quoique d'importance vitale pour l'avenir de la Société », la quatrième commission ajouta que *l'Assemblée statuant à la majorité des deux tiers pourrait admettre la recevabilité de propo-*

1. A. 1928, CIV, 195.

2. *Id.*, 85.

sitions comportant une augmentation du budget, parvenues au Secrétaire Général moins d'un mois avant la date fixée pour l'ouverture de la session de l'Assemblée.

230. L'expérience démontra rapidement que la soupape de sûreté que constituait cette admissibilité des propositions tardives, par un vote spécial de l'Assemblée, fonctionnait mal, et que la barrière de l'article 16 a, par excès de sévérité, risquait de manquer son but. La commission de contrôle présenta, en 1930, une proposition de révision. Celle-ci tendait, déclara M. Réveillaud¹ (France), « tout en maintenant les barrières, à y introduire un peu d'air de façon à vous rendre possible, dorénavant, d'en imposer strictement l'utilisation ».

La première réforme portait sur *l'organe* chargé de lever à la majorité des deux tiers l'obstacle de l'article. 16 a. « Notre idée principale, dit M. Réveillaud, a été de *substituer en pratique à l'Assemblée comme organe susceptible de libérer de l'application stricte du règlement, la quatrième commission*. L'Assemblée est une machine trop puissante pour qu'on la mette en marche à tout propos... il n'existe aucune raison de ne pas vous demander à vous-même, et c'est beaucoup plus prudent et beaucoup plus pratique aussi... de décider qu'il y a lieu de suspendre l'application de ces articles. Nous avons donc laissé intact le droit de recours à l'Assemblée, mais nous avons introduit aussi la possibilité de s'adresser à la quatrième commission pour faire écarter la fin de non-recevoir. Nous vous demandons simplement, pour que l'autorisation d'introduire les demandes de crédits hors délai ne devienne pas la règle, de décider qu'il sera statué spécialement sur chaque demande et à la majorité des deux tiers... Si les demandes ne sont pas véritablement urgentes, une majorité d'un tiers suffira à les empêcher de passer et imposera leur renvoi pour étude à l'année suivante. »

231. La révision de 1930 porta, en second lieu, sur le

1. A. 1930, CIV, 235.

domaine d'application de l'article 16 a. Les événements avaient prouvé « que l'expression : propositions comportant une augmentation de dépenses, est trop rigoureuse¹ ». Il apparut qu'il fallait permettre l'adoption, sans la procédure extraordinaire d'un vote spécial à la majorité des deux tiers, des propositions tardives comportant simplement une augmentation de crédit pour des postes déjà prévus au budget, et réserver cette procédure extraordinaire à « toute proposition de dépense s'appliquant à un objet nouveau² ». En conséquence, la commission de contrôle proposa de substituer au texte primitif visant « les propositions comportant une augmentation du budget », la formule suivante beaucoup plus élastique : « toutes propositions de dépenses autres que celles comprises au budget ».

Evidemment, expliqua M. Réveillaud³ (France), « un financier doublé d'un grammairien pourra chercher à nous embarrasser en nous disant : qu'est-ce que vous entendez exactement par propositions de dépenses autres que celles comprises au budget ? Ce que nous avons voulu dire dans notre rédaction volontairement un peu obscure, c'est que nous ajournons les propositions s'appliquant à des fins nouvelles, caractérisées par ce fait qu'elles obligent à ouvrir des postes dans le budget. Supposons qu'un délégué vienne nous proposer demain de voter un crédit, par exemple pour assurer la protection des animaux, nous lui répondrions : non, l'article 16 a que nous vous demandons de sanctionner s'y oppose ; c'est une proposition de dépenses autres que celles comprises au budget. En effet, si vous ouvrez notre budget, vous n'y verrez aucun article visant la protection des animaux. Supposons, au contraire, ... qu'un membre de la commission se lève en faisant remarquer que tel crédit est *insuffisant*. Du moment que, par hypothèse, il s'agit d'un crédit déjà inscrit au budget, personne ne pourra lui opposer cet article du règlement.

1. Expression de M. Réveillaud. A. 1929, CIV, 78.

2. *Id.*

3. A. 1930, CIV, 235-236.

Il reste, entre ces deux cas extrêmes, des cas plus douteux. *Mais c'est à dessein que nous avons choisi un texte souple. Nous avons voulu nous rapprocher de la conception où la pratique aboutit à former le droit. Ce sera ici, peu à peu, au sein de la quatrième commission que s'élaborera de façon définitive la solution qu'il convient de donner aux différentes alternatives qui peuvent se présenter ; c'est à vous qu'il appartiendra dans les cas douteux d'appliquer cette règle dans un sens restrictif ou dans un sens plus accueillant ».*

232. Il faut bien voir la portée du vote par lequel, à la majorité des deux tiers, la quatrième commission accepte d'inscrire à son ordre du jour et de renvoyer à la commission de contrôle une proposition de dépense ne correspondant à aucun poste du budget, parvenue moins d'un mois avant l'ouverture de la session, ou formulée au cours même de la session.

Ce vote n'implique aucunement que la quatrième commission prend position sur le fond de la question, mais seulement qu'elle accepte d'examiner la proposition qui lui est présentée. Sa décision finale demeure entièrement réservée.

En 1935, à propos du crédit supplémentaire demandé pour l'établissement en Syrie des Assyriens de l'Irak, M. Burgin (Royaume-Uni) affirma¹ que le renvoi de cette demande à la commission de contrôle par la commission des finances « implique l'acceptation de la responsabilité de fournir les crédits nécessaires pour mener à bien le projet ». La déclaration de M. Rappard² (Suisse) paraît plus conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 16 a «... tout disposé à voter en faveur du renvoi de la question à la commission de contrôle... il ne voudrait pas que la commission de contrôle vît, dans un vote affirmatif, une indication quelconque sur le sentiment de la quatrième commission, quant aux crédits supplémentaires qui lui sont demandés. Il réserve donc entièrement son attitude

1. A. 1935, CIV, 29.

2. *Id.*, 54.

définitive en ce qui concerne les crédits eux-mêmes ». M. Osusky (Tchécoslovaquie) déclara¹ que « l'observation de M. Rappard est parfaitement pertinente. Le vote préalable sur une question de ce genre n'est nullement destiné à donner des directives quelconques à la commission de contrôle... la question de fond reste entière, et la commission de contrôle l'appréciera en toute objectivité et toute impartialité ».

233. Il reste à savoir dans quels cas il y a lieu, pour la quatrième commission, de donner son acceptation aux propositions tardives et imprévues. Gardiennes des finances de la Société, la quatrième commission et la commission de contrôle ont tendance à interpréter strictement l'exception prévue par l'article 16 *a*. En 1932, à propos d'une demande de crédit supplémentaire formulée moins d'un mois avant l'ouverture de la session, M. Osusky (Tchécoslovaquie) déclara² : « Cette demande invoque l'article 16 *a*... qui ne vise *que des cas tout à fait exceptionnels*... l'Assemblée s'est créée de sa propre volonté une barrière qui ne peut être levée que dans des cas très rares... Il ne s'agit pas d'une question technique de vote, mais d'une question de principe : l'Assemblée ne doit se prononcer que dans des cas exceptionnels. » En 1934, M. Melot (Belgique) estima³ que l'exception prévue par l'article 16 *a* vise « les questions présentant un caractère *de grande nécessité, d'extrême urgence*, pour la Société des Nations. »

234. M. Osusky (Tchécoslovaquie) a un jour rappelé⁴, dans un exposé très précis, la signification fondamentale de l'article 16 *a* : « La commission de contrôle, lorsque à sa session du mois de mai, elle examine les budgets, procède... à des compressions très sévères et *c'est pour que ces compressions* — qui souvent portent sur des activités presque essentielles de la Société des Nations et parfois les

1. A. 1935, CIV, 54.

2. A. 1932, CIV, 63.

3. A. 1934, CIV, 30-31.

4. *Id.*

suspendent — *ne soient pas rendues inutiles, qu'elle a élaboré puis fait voter par l'Assemblée les dispositions de l'article 16 a du règlement financier*. Si l'exception prévue dans cet article joue régulièrement pour des propositions de dépenses touchant des objets d'importance secondaire, et non pas seulement dans des cas exceptionnels, l'article 16 a n'a plus aucun sens. Lorsque des demandes .. sont présentées à la quatrième commission, celle-ci doit se demander d'abord s'il s'agit d'une œuvre d'une importance exceptionnelle, et, si tel n'est pas le cas, son devoir est de repousser la demande, de refuser même son renvoi à la commission de contrôle. Une telle règle de discipline apparaîtrait indispensable... dans un milieu où chacun est souverain. »

Cette explication nous place au cœur du problème : la lutte est bien entre la *souveraineté*, la liberté d'initiative illimitée des Membres de la Société et le minimum de *discipline* qu'implique le fonctionnement de l'institution.

Pour sa part, M. Osusky estime que les droits des Etats Membres sont suffisamment sauvegardés¹ : « les prévisions budgétaires doivent être soumises aux gouvernements trois mois avant l'Assemblée, afin que ces gouvernements puissent apprécier exactement ce que l'on a en vue. D'autre part, les gouvernements ont deux mois pour présenter des propositions de crédits supplémentaires... Enfin, si après un échange d'opinions, l'on a encore le désir d'engager une dépense nouvelle, on peut inscrire au budget les crédits nécessaires par application de l'article 16 a, qui prévoit une décision préalable de principe... il semble que les possibilités offertes aux gouvernements sont suffisantes... »

Par contre, M^{me} Kluyver (Pays-Bas) affirme² que « la mission de la quatrième commission n'est pas d'entraver les travaux décidés par d'autres commissions de l'Assemblée qui, après tout, sont formées des mêmes délégations qu'elle-même... personnellement, elle ne pense pas que,

1. A. 1934, CIV, 30-31.

2. *Id.*

dans l'article 16 *a* du règlement financier, on ait voulu élever une barrière aussi sérieuse qu'on semble vouloir le dire. Les représentants des gouvernements doivent avoir la latitude d'engager des dépenses pour des œuvres nouvelles, même si elles n'ont pas un caractère d'urgence absolue... »

235. En fait, malgré les affirmations théoriques, la recevabilité des propositions imprévues et tardives a été fréquemment admise par la quatrième commission, et la barrière de l'article 16 *a* est apparue à nouveau comme insuffisamment protectrice. M. Rappard (Suisse) s'en est plaint¹ en 1934 : « Le système prévu dans le règlement financier... ne fonctionne pas de façon satisfaisante. Par les dispositions de l'article 16 *a* on a voulu endiguer le flot des crédits supplémentaires présentés en cours d'Assemblée. Or, si chaque fois qu'un tel crédit est demandé, on fait jouer l'exception prévue dans la dernière phrase de cet article, le mécanisme envisagé ne sert plus à rien. » Le délégué suisse reprenait, en 1935, la même idée² : « Les auteurs de la règle des deux tiers ont eu l'intention de *décourager le dépôt de demandes de crédits en cours d'Assemblée*, de réserver cette procédure aux *cas dont l'urgence et l'importance sont nettement démontrées*. Or, ils n'ont pas atteint leur but. »

236. Les causes de cet état de choses ont été depuis longtemps signalées. De quoi s'agit-il pour les délégués membres de la quatrième commission, appelés à décider par un vote aux deux tiers des voix, l'inscription à leur ordre du jour d'une demande tardive de crédit supplémentaire ? Il s'agit *d'apprécier si l'importance de la question est telle qu'elle justifie éventuellement le bouleversement, par la création d'un nouveau poste au budget, des prévisions établies pour l'exercice suivant*. Toute la difficulté pour la quatrième commission, c'est de se procurer les éléments nécessaires à cette appréciation.

1. A. 1934, CIV, 30-31.

2. A. 1935, CIV, 57.

Certes, un débat peut s'ouvrir avant le vote sur la recevabilité. A cet égard, M. Osusky (Tchécoslovaquie) a exposé, en 1935, la tactique suivie par la commission de contrôle¹ : « Si la question ne soulève aucune observation de la part des membres de la quatrième commission, le président de la commission de contrôle s'efforce de provoquer un échange de vues, à la suite duquel la quatrième commission décide d'inscrire ou de ne pas inscrire la question à son ordre du jour. C'est ce procédé qu'a suivi... M. Osusky, au sujet du crédit supplémentaire demandé pour l'esclavage. En revanche, il n'a pas eu à s'en servir lors de la présentation... d'une demande de crédit supplémentaire pour les réfugiés assyriens, car le dépôt de cette demande a entraîné une discussion complète au cours de laquelle ont été exposés aussi bien les avantages que les inconvénients d'une acceptation de la demande. »

Ce procédé empirique ne résout point le problème. Pour qu'un tel débat ait une réelle utilité, les membres de la quatrième commission doivent avoir la possibilité de se former au préalable une opinion éclairée. En 1934, M. Réveillaud (France) dénonçait le manque de préparation des délégués appelés à se prononcer par un vote immédiat sur la recevabilité d'une proposition de dépense et sur son renvoi à la commission de contrôle² : « Dans le cas actuellement en discussion, les délégués se sont vus, *sans étude préalable*, invités à voter une proposition. *Ils votent ainsi sans savoir exactement de quoi il s'agit et la barrière que l'on avait prévue dans le règlement se trouve automatiquement levée* ».

237. M. Rappard (Suisse) a suggéré une solution à cette difficulté³ : « Il y a quelque chose de vicieux dans un arrangement en vertu duquel la quatrième commission est appelée à exercer une sorte de droit de veto important sans avoir l'avis de la commission de contrôle, tandis que, par la suite, elle bénéficiera de ce même avis pour émettre un

1. A. 1935, CIV, 56.

2. A. 1934, CIV, 31.

3. *Id.*, 51.

vote ordinaire à la majorité... Avant de procéder à l'un et à l'autre des votes... la quatrième commission devrait avoir l'avis de la commission de contrôle. Celle-ci est mieux qu'aucune autre à même de juger de l'importance relative des crédits demandés, étant donné les tris qu'elle doit effectuer en cours d'exercice ». La règle actuelle, disait l'année suivante le même délégué, « prévoit un frein qui agit au moment où la machine devrait marcher et qui se relâche au moment où il devrait intervenir le plus énergiquement ». MM. Rappard et Osusky demandèrent que, tout au moins, une majorité des deux tiers fût également requise pour le vote définitif¹. La quatrième commission décida de soumettre la question à l'étude de la commission de contrôle.

Celle-ci établit, en 1936, un projet d'amendement² de l'article 16 *a* répondant « à la double préoccupation suivante :

« *a*) Les deux votes, soit *i*), celui sur la question de savoir si la demande devra ou non être ajournée à l'année suivante, et *ii*) celui sur le crédit lui-même, seront pris à la majorité des deux tiers.

« *b*) La commission de contrôle établira dorénavant deux rapports : le premier, *d'un caractère général*, sera adressé à l'Assemblée ou à la quatrième commission *avant qu'intervienne le premier vote de principe* ; le second, avant que soit voté le crédit lui-même. »

L'Assemblée adopta les conclusions de la commission de contrôle, ainsi que le texte suivant, substitué aux deux dernières phrases de l'alinéa premier de l'article 16 *a* :

I. Si une proposition de cette nature parvient moins d'un mois avant l'ouverture de la session ou est déposée au cours de la session, la procédure suivante lui sera appliquée :

a) Elle sera renvoyée directement par le secrétaire général

1. A. 1935, CIV, 57.

2. *Premier rapport de la commission de contrôle à l'Assemblée de 1936*, p. 10.

à la commission de contrôle, qui fera un rapport sur ses conséquences financières d'ordre général.

b) A moins que l'Assemblée ou la commission des finances, sur le vu du rapport de la commission de contrôle, et par une résolution spéciale adoptée à la majorité des deux tiers, ne décide de l'examiner pendant la session en cours, la proposition sera ajournée jusqu'à la session suivante de l'Assemblée.

c) S'il est décidé d'examiner la proposition pendant la session en cours, la procédure ordinaire prévue pour les crédits supplémentaires sera appliquée, sauf que le vote d'un crédit par la commission des finances exigera une majorité des deux tiers.

238. La seconde règle adoptée à la suite de la réforme de 1928, règle d'après laquelle *les rapports des commissions de l'Assemblée favorables à l'inscription de crédits supplémentaires doivent parvenir à la commission de contrôle dans les quinze premiers jours de la session*, se rattache à la nécessité, pour la quatrième commission, de disposer de délais suffisants pour remplir convenablement sa mission de coordination des entreprises nouvelles assignées à la Société. « Il est indispensable, disait en 1929 Sir Chunilal V. Mehta (Inde) ¹, que la quatrième commission ait devant elle toutes les propositions nécessitant des dépenses, pour qu'elle puisse se décider en connaissance de cause sur l'une d'entre elles. *Il est impossible de traiter séparément les divers articles de dépenses, puisque c'est une question d'équilibre général du budget.* » Pour que cette condition se réalise, il doit y avoir un *délai maximum pour le dépôt* des propositions de dépenses nouvelles ; d'autre part, la quatrième commission doit se voir accorder un *minimum de temps* pour l'examen de ces propositions.

239. Le choix du délai de quinze jours est fondé, a expliqué en 1928 M. Osusky ² (Tchécoslovaquie), sur l'ordre des travaux adopté par l'Assemblée. Normalement, les séances

1. A. 1929, CIV, 74.

2. A. 1928, CIV, 12.

de la première semaine sont consacrées à une discussion générale sur l'activité du Conseil et du Secrétariat et il est difficile, pendant ladite semaine, de demander à une commission d'examiner une question à fond. C'est seulement pendant la seconde semaine qu'un examen approfondi peut avoir lieu. D'autre part, on a pensé qu'il serait désirable de réduire la période en question à une durée de quinze jours, afin que la quatrième commission ait assez de temps à consacrer à la question.

Malheureusement, l'ordre des travaux de l'Assemblée n'est pas fixé d'une façon rigide et dépend, chaque année, des circonstances. Dès 1929, on s'aperçut de cet inconvénient. La discussion générale en séance plénière de l'Assemblée se prolongea jusqu'au milieu de la seconde semaine de la session. Le Secrétaire Général et le président de la commission de contrôle provoquèrent alors le vote par l'Assemblée d'une résolution, disposant que l'échéance du délai serait reportée du 15 au 18 septembre. Cette prolongation, dut constater ¹ M. Osusky, « n'a même pas été suffisante; déjà, d'ailleurs, les présidents des commissions techniques avaient trouvé un moyen ingénieux de tourner la difficulté née des dispositions de l'article 16 c. Ils avaient notifié en temps voulu au président de la quatrième commission leur intention de présenter des demandes de crédits supplémentaires, en ajoutant, toutefois, qu'ils ne pouvaient pas préciser le montant des sommes requises, étant donné que la discussion relative aux crédits supplémentaires n'était pas encore terminée devant leur commission ».

Les résultats ne se firent pas attendre. La commission de contrôle se trouva débordée². « Au dernier moment, un certain nombre de demandes de crédits supplémentaires lui ont été présentées dans une telle hâte que, malgré les efforts du Secrétariat, il a été impossible de faire des calculs vraiment précis, et la commission a dû travailler sur des chiffres approximatifs... elle n'a pu faire que des examens fragmentaires et a dû terminer son rapport en toute

1. A. 1929, CIV, 78.

2. *Id.*, 77.

hâte, sans avoir même établi le total des crédits supplémentaires. »

Plusieurs délégués déplorèrent vivement cet état de choses. Sir Chunilal Mehta (Inde) estima « qu'aucun parlement n'accepterait d'examiner des demandes de crédits supplémentaires dans un délai aussi court ». M. de Modzelewski (Pologne) suggéra ¹ « que la commission de contrôle examine la possibilité d'établir la règle de ne prendre en considération une demande de crédits supplémentaires présentée après le délai fixé, que si elle est appuyée par la majorité des trois quarts de la commission compétente ». Toutefois, d'une façon générale, la quatrième commission conclut ² de cette première expérience que « la procédure adoptée l'an dernier s'est déjà, dans une certaine mesure, avérée utile, et son maintien *sous une forme un peu plus souple* contribuera sans doute à la solution du problème ».

240. Cet assouplissement a été apporté en 1930 ³. Désormais, « la commission des finances a le pouvoir de décider, dans des cas spéciaux, *par un vote à la majorité des deux tiers*, que les rapports des commissions pourront être examinés par la commission de contrôle, même après l'expiration du délai de quinze jours ».

Il est bien entendu, d'ailleurs, que la levée de cette deuxième barrière ne doit avoir lieu que dans des cas véritablement graves et urgents. « Il me semble avoir bien compris, déclara en cinquième commission M. Pernot ⁴ (France), que la procédure envisagée est absolument exceptionnelle, et que c'est, par conséquent, pour des motifs tout à fait impérieux qu'on peut requérir ainsi la quatrième commission d'accorder des crédits supplémentaires. »

Toutefois, il paraît bien que la pratique, ici encore, admet trop facilement des irrégularités.

1. A. 1929, CIV, 79.

2. *Id.*, 139.

3. A. 1930, CIV, 266.

4. A. 1930, CV, 64.

ANNEXE I

RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE L'ASSEMBLÉE

ARTICLE PREMIER.

1. L'Assemblée se réunit chaque année de plein droit, au siège de la Société des Nations, le second lundi de septembre, sous réserve que le second lundi ne corresponde pas à une date postérieure au 10 septembre. S'il en est ainsi, la session commencera le premier lundi.

2. Elle se réunit également aux dates fixées par l'Assemblée au cours d'une session antérieure ou par le Conseil, votant à la majorité des voix.

3. Si un ou plusieurs Membres de la Société estiment une réunion opportune, ils en informent le Secrétaire général, qui demande leur avis aux autres Membres de la Société. Si le projet de réunion est accepté par la majorité des Membres dans le délai d'un mois, à partir de la date de cette communication, l'Assemblée est convoquée en séance extraordinaire.

ARTICLE 2.

L'Assemblée se réunit au siège de la Société ou, en cas de circonstances exceptionnelles, en tout autre lieu désigné par l'Assemblée ou par le Conseil, votant à la majorité, ou approuvé par la majorité des Membres de la Société.

ARTICLE 3.

1. Les réunions de l'Assemblée auront lieu sur convocation du président du Conseil par les soins du Secrétaire général.

2. Les convocations sont adressées aux Membres de la Société quatre mois avant la date fixée pour l'ouverture de la session ; ce délai peut, toutefois, dans les circonstances exceptionnelles, être réduit par une décision du Conseil prise à la majorité des voix.

3. Les dispositions du paragraphe précédent n'affectent en rien les stipulations concernant les cas spéciaux prévus au Pacte.

ARTICLE 4.

1. L'ordre du jour de la session est établi par le Secrétaire gé-

néral de la Société, avec l'approbation du président du Conseil, et communiqué en entier aux Membres, autant que possible quatre mois avant la date de la première séance.

2. L'ordre du jour de chaque session annuelle comprendra :

a) Un rapport sur l'œuvre du Conseil accomplie depuis la dernière session de l'Assemblée, sur le travail du Secrétariat et sur les mesures prises pour exécuter les décisions de l'Assemblée ;

b) Toutes les questions dont la mise à l'ordre du jour aura été décidée par l'Assemblée au cours d'une session antérieure ;

c) Les questions proposées par le Conseil ;

d) Les questions proposées par un Membre de la Société ;

e) Le projet de budget pour l'exercice financier suivant et le rapport sur les comptes de l'exercice précédent.

3. Tout Membre de la Société peut, un mois avant la date fixée pour la séance d'ouverture, demander l'inscription de nouvelles questions à l'ordre du jour. Ces questions figureront sur une liste supplémentaire, qui sera communiquée aux Membres de la Société des Nations trois semaines au moins avant la date fixée pour la séance d'ouverture. L'Assemblée décidera si les questions figurant sur la liste supplémentaire feront partie de l'ordre du jour de la session.

4. L'Assemblée peut, dans des circonstances exceptionnelles, inscrire de nouvelles questions à son ordre du jour, mais elle ne peut en aborder l'étude que quatre jours après leur inscription et après rapport d'une commission, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement à la majorité des deux tiers.

4 *bis*. Aucune proposition tendant à l'inscription d'une nouvelle question à l'ordre du jour de l'Assemblée ne peut être signée par plus de quinze Membres de la Société.

5. Aucune proposition tendant à modifier la méthode de répartition des dépenses en vigueur ne sera inscrite à l'ordre du jour, si elle n'a été communiquée aux Membres de la Société quatre mois au moins avant la date fixée pour l'ouverture de la session.

ARTICLE 5.

1. Chaque Membre communique au Secrétaire général, autant que possible une semaine avant l'ouverture de la session, le nom de ses représentants, dont le nombre ne doit pas excéder trois. Il peut y ajouter les noms des représentants suppléants.

2. Les pleins pouvoirs des représentants doivent être remis au Secrétaire général autant que possible une semaine avant l'ou-

verture de la session. Ils seront délivrés, soit par le chef de l'Etat, soit par le ministre des Affaires étrangères ¹.

3. Une Commission de vérification des pouvoirs, composée de neuf membres, est élue par l'Assemblée sur la proposition de la Présidence. Elle nomme son président et son vice-président et fait immédiatement son rapport.

4. Tout représentant dont l'admission soulève de l'opposition siège provisoirement avec les mêmes droits que les autres représentants, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement.

ARTICLE 6.

1. Outre les représentants suppléants mentionnés au paragraphe 1 de l'article 5, les représentants d'un Membre de la Société présents à l'Assemblée peuvent collectivement désigner des suppléants. La nomination des suppléants doit être communiquée par écrit au président.

2. Si un représentant suppléant a été nommé par un Membre de la Société, il peut remplacer un représentant sans être désigné par les représentants titulaires.

3. Le titulaire étant présent, le suppléant ne peut que l'assister ; si le titulaire est absent ou s'il se trouve momentanément empêché de prendre part aux délibérations de l'Assemblée, le suppléant peut siéger à sa place.

4. Les délégations peuvent, dans les commissions, désigner des remplaçants autres que ceux indiqués dans le présent article, ainsi que des experts techniques ; mais remplaçants et experts ne peuvent être nommés ni présidents ni rapporteurs et ne peuvent pas siéger à l'Assemblée.

ARTICLE 7 ².

1. Le Bureau de l'Assemblée est composé du Président de l'Assemblée, de huit vice-présidents, ainsi que des présidents des Commissions générales, du président de la Commission de l'ordre du jour et du président de la Commission de vérification des pouvoirs. L'Assemblée peut décider d'adjoindre au Bureau les présidents

1. Il va de soi que pour les pays qui n'ont pas de ministre des Affaires étrangères, les pouvoirs pourront être délivrés par une autorité ayant des compétences similaires ou équivalentes.

2. Le 30 septembre 1933, l'Assemblée a approuvé la recommandation suivante, qui lui a été proposée par le Bureau :

« Pour l'élection des vice-présidents de l'Assemblée, par application de l'article 7, alinéas 1 et 4, du Règlement intérieur, les bulletins de vote ne devraient pas porter des noms de personnalités, mais devraient porter la mention : « Le premier délégué de tel ou tel pays. »

d'autres commissions de l'Assemblée, et, à titre exceptionnel, d'autres membres.

2. Le président est élu au début de chaque session.

3. Le président du Conseil de la Société assume provisoirement la présidence de l'Assemblée, jusqu'à l'élection du président définitif.

4. L'élection des vice-présidents aura lieu à l'une des premières séances de la session.

ARTICLE 7 a.

1. Une Commission de l'ordre du jour est constituée au début de chaque session. Elle comprend sept membres, qui sont nommés par l'Assemblée sur la proposition du président.

2. La Commission élit son président et son vice-président.

3. La Commission examine les demandes d'inscription de questions nouvelles à l'ordre du jour de l'Assemblée. Elle fait à ce sujet un rapport à l'Assemblée.

4. Les propositions tendant simplement au renvoi à une commission générale d'éléments du rapport sur l'œuvre de la Société sont décidées par l'Assemblée sans renvoi préalable à la Commission de l'ordre du jour.

ARTICLE 7 b.

1. L'Assemblée constitue au début de chaque session un comité de onze membres, auquel est confiée la tâche de présenter des candidatures pour toute élection à des fonctions qui confèrent un siège au Bureau.

2. Le président provisoire de l'Assemblée fait à celle-ci des propositions quant à la composition de ce comité.

3. Les membres de l'Assemblée et des Commissions conservent la liberté de voter pour d'autres personnes que celles proposées par le Comité.

ARTICLE 8.

1. Le président ouvre, suspend et lève les séances et dirige le travail de l'Assemblée; il assure l'observation du règlement, donne la parole, déclare les discussions closes, met les questions aux voix et proclame les résultats du scrutin.

2. Le président est assisté des membres du Bureau pour diriger d'une façon générale le travail de l'Assemblée, pour constituer les commissions que l'Assemblée peut décider de créer, pour arrêter les communications à lui faire et pour fixer l'ordre du jour de chaque séance, ainsi que l'ordre dans lequel les différentes questions devront être examinées.

ARTICLE 9.

1. Le Secrétaire général est chargé de l'organisation du secrétariat de l'Assemblée, ainsi que des secrétariats des commissions constituées par l'Assemblée.

2. Le Secrétaire général peut être assisté ou remplacé, au cours des séances de l'Assemblée, par un ou plusieurs délégués. Le Secrétaire général ou ses délégués peuvent à tout moment, sur l'invitation du président, soumettre à l'Assemblée des rapports sur toute question que l'Assemblée est en train d'examiner. Ils peuvent être invités par le président à faire des communications verbales au sujet de toute question à l'examen.

ARTICLE 10.

1. Le Secrétariat est chargé notamment de recevoir, imprimer, communiquer et traduire les documents, rapports ou résolutions, de traduire les discours faits au cours des séances, de rédiger, imprimer et communiquer les procès-verbaux des réunions, de conserver les documents de l'Assemblée dans les archives de la Société, de publier les rapports des séances et, en général, d'assumer toutes les tâches que l'Assemblée juge bon de lui confier.

2. Tous les documents émanant de l'Assemblée sont communiqués aux gouvernements des Membres de la Société.

ARTICLE 11.

1. Le public est admis aux séances plénières de l'Assemblée sur cartes distribuées par le Secrétaire général.

2. L'Assemblée peut décider que certaines séances déterminées ne seront pas publiques.

3. Les décisions prises dans des séances non publiques sur les questions à l'ordre du jour seront communiquées par l'Assemblée au cours d'une séance publique.

ARTICLE 12.

(Supprimé.)

ARTICLE 13.

Au début de chaque séance, le président soumet à l'Assemblée toutes les communications adressées à l'Assemblée ou à la Société des Nations, dont l'importance lui paraît justifiée.

ARTICLE 14.

1. L'Assemblée décidera la création de commissions pour l'é-

tude des questions figurant à l'ordre du jour. Les questions de même ordre seront renvoyées à la même commission.

2. L'Assemblée ne statue sur les questions à l'ordre du jour en séance plénière qu'après dépôt et distribution d'un rapport d'une commission, à moins que, votant à la majorité des deux tiers, elle n'en juge autrement.

Les décisions entraînant des dépenses sont soumises aux dispositions du règlement concernant la gestion des finances de la Société des Nations.

Les rapports établis par une commission et prévoyant les dépenses doivent indiquer si ces dépenses rentreront dans les dépenses générales de la Société ou si elles seront recouvrées sur les Membres de la Société qui y sont particulièrement intéressés.

Aucune résolution entraînant des dépenses ne pourra, en aucun cas, être votée par l'Assemblée avant que la Commission des finances ait, en tenant compte des dispositions budgétaires générales, donné son avis sur l'opportunité des dépenses proposées.

3. Chaque délégation peut désigner un délégué et des conseillers techniques pour chaque commission.

4. Les commissions nomment elles-mêmes leurs présidents et leurs rapporteurs.

5. Chaque commission a la faculté de se diviser en sous-commissions qui constitueront elles-mêmes leur bureau.

6. Sauf décision contraire, le public ne sera pas admis aux séances des commissions. Les commissions tiendront un registre de leurs délibérations et un procès-verbal qui seront publiés aussitôt que possible et qui pourront toujours être consultés par les Membres de l'Assemblée. Ces documents ne seront publiés qu'après approbation par la commission.

7. Tout représentant a le droit de faire à une commission toute communication qu'il jugera utile, mais il ne pourra y prendre la parole que s'il en est membre, à moins d'autorisation spéciale du président de la commission.

8. Le Secrétaire général ou ses délégués pourront également faire aux commissions et aux sous-commissions tous les rapports ou toutes les communications verbales qu'ils jugeront utiles.

ARTICLE 14 a.

i) Lors de l'adoption en séance plénière des rapports et résolutions présentées par les diverses commissions de l'Assemblée, le président, dans les cas indiqués ci-dessous, énumérera les rapports et fera procéder immédiatement au vote des résolutions proposées.

ii) La procédure prévue à l'alinéa i) ne s'appliquera que dans les

cas où la Commission aura été unanime à déclarer qu'elle ne considère pas comme nécessaire une discussion du rapport en séance plénière et où aucune délégation n'aura ultérieurement demandé au président l'ouverture d'une discussion sur le rapport. A cette fin, le rapport devra être distribué aux délégations vingt-quatre heures avant la délibération en séance plénière.

ARTICLE 15.

1. Aucun représentant ne peut prendre la parole à l'Assemblée sans avoir, au préalable, obtenu l'autorisation du président.

2. Les orateurs parleront à tour de rôle, dans l'ordre où ils auront demandé la parole. Le président et le rapporteur d'une commission pourront parler avant leur tour pour défendre ou expliquer les conclusions auxquelles est arrivée leur commission.

Le même principe s'applique aux Membres du Conseil.

3. Le président peut rappeler à l'ordre l'orateur dont les remarques n'ont pas trait au sujet en discussion; il peut au besoin lui retirer la parole.

4. Au cours de la discussion d'une question, un représentant peut soulever une motion d'ordre, et le président doit prendre une décision immédiate, conformément au règlement.

5. L'Assemblée peut limiter la durée des discours à prononcer par chaque orateur.

ARTICLE 16.

1. Les discours en français sont résumés en anglais, et *vice versa*, par un interprète appartenant au Secrétariat.

2. Tout représentant parlant dans une autre langue doit assurer lui-même la traduction de son discours en français ou en anglais.

3. Tous les documents, résolutions et rapports communiqués par le président ou par le Secrétariat doivent être rédigés à la fois en français et en anglais.

4. Tout représentant peut faire distribuer des documents écrits dans une langue autre que le français ou l'anglais, mais le Secrétariat n'est pas tenu de pourvoir à leur traduction ou à leur impression.

5. Tout Membre de la Société ou tout groupe de Membres peut demander que régulièrement tous les documents et publications de la Société soient traduits, imprimés et distribués dans une autre langue que le français ou l'anglais, à la condition d'y pourvoir lui-même.

ARTICLE 17.

1. Les projets de résolutions, amendements et motions doivent

être communiqués par écrit au président, qui en fera distribuer des exemplaires aux représentants.

1 *bis*. Aucun projet de résolution, amendement ou motion ne peut être signé par plus de quinze Membres de la Société.

2. En règle générale, nul projet n'est discuté ou mis aux voix si des exemplaires n'en ont pas été communiqués aux représentants, au plus tard la veille de la séance.

3. Le président peut, cependant, autoriser la discussion ou l'examen d'amendements ou de motions d'ordre, sans en avoir au préalable fait faire la communication.

ARTICLE 18.

1. Dans toute discussion, tout représentant peut poser la question préalable ou suspensive. Cette question aura la priorité ; outre l'auteur de la proposition, deux orateurs dans chaque sens peuvent prendre la parole.

2. La division est de droit, si elle est demandée.

3. A tout moment, un représentant peut demander la clôture de la discussion, même si d'autres représentants ont manifesté le désir de prendre la parole. Si la parole est demandée pour s'opposer à la clôture, deux orateurs seulement seront autorisés à parler.

4. Le président demandera l'avis de l'Assemblée sur la motion de clôture. Si, à la majorité, l'Assemblée approuve la motion, le président prononce la clôture de la discussion.

5. En présence de plusieurs propositions, on donne la priorité dans le vote à celle qui s'éloigne le plus de la proposition principale.

6. Si un amendement est suppressif, on met aux voix le maintien de la disposition qu'il a pour but de supprimer ; si ce maintien est rejeté, on vote sur l'amendement.

7. Si un amendement est adjonctif, on vote sur l'amendement ; s'il est approuvé, on vote sur l'ensemble de la proposition amendée.

ARTICLE 19.

1. Sauf disposition expressément contraire du Pacte ou d'un traité, les décisions de l'Assemblée sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la séance.

2. Toutes questions de procédure qui se posent aux séances de l'Assemblée, y compris la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée et décidées à la majorité des Membres de la Société représentés à la séance.

3. Sont considérées comme questions de procédure, toutes décisions prises en vertu des articles du présent règlement.

4. Pour qu'une décision soit prise à la majorité, il faut que la moitié plus un des Membres représentés à la séance émette un vote favorable.

5. Dans toutes les votations visées au présent article, les représentants qui s'abstiennent sont considérés comme non présents.

ARTICLE 20.

L'Assemblée vote par appel nominal, sauf lorsque les Membres de la Société des Nations représentés à la séance décident que le vote se fera par « debout » et « assis » et sauf dans les cas prévus par l'article 21. L'appel nominal se fera d'une des deux façons suivantes, selon la décision de l'Assemblée :

a) Le nom de chaque délégation sera appelé et un de ses membres répondra par « oui » ou « non », ou « je m'abstiens ». Le résultat du vote sera enregistré et proclamé ;

b) La délégation de chaque Membre ou de la Société représenté à la séance de l'Assemblée reçoit deux bulletins de vote portant l'indication du nom de son pays. L'un de ces bulletins, de couleur rouge, signifie « oui » ; l'autre, de couleur bleue, signifie « non ». Les bulletins de vote sont déposés dans une urne disposée sur le Bureau. Lorsque tous les bulletins ont été recueillis, le président proclame la clôture du scrutin, et le Bureau procède à son dépouillement. On donne connaissance à l'Assemblée de chacun des suffrages exprimés, et le Président proclame le résultat du scrutin.

ARTICLE 21.

1. Toute décision concernant des personnes est prise au scrutin secret.

2. Si aucun nom n'obtient la majorité au premier tour, on procède à un second tour, mais, dans ce cas, le vote ne portera plus que sur les deux candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de voix. En cas d'égalité, le candidat le plus âgé est élu.

3. Quand l'Assemblée est appelée à procéder simultanément à plusieurs nominations dans des conditions identiques, elle y procède par le scrutin de liste. Sont élus au premier tour, ceux qui obtiennent la majorité absolue des voix. Si le nombre de ceux qui ont obtenu cette majorité est inférieur au nombre des nominations à faire, on procède, parmi ceux qui auront obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour, à un second tour sur un nombre de candidats double de celui des places restées disponibles ; sont alors élus, ceux qui auront réuni le plus grand nombre de voix.

ARTICLE 22.

En cas d'égalité de voix dans tout autre vote que ceux visés par l'article 21, où la majorité est requise, on procède à un second vote au cours de la séance suivante. Celle-ci se tiendra dans les quarante-huit heures suivant la date à laquelle le premier vote a eu lieu, et l'ordre du jour de cette séance mentionnera expressément que la question en suspens fera l'objet d'un second vote. Si, au cours de cette seconde séance, la motion ne rallie pas la majorité des suffrages, elle est considérée comme rejetée.

ARTICLE 22 a.

1. Les Membres dont les représentants sont appelés à faire partie du Conseil à titre non permanent sont désignés par l'Assemblée au scrutin secret.

2. Lorsqu'il y a lieu de pourvoir à la vacance de plusieurs sièges, l'élection se fait au scrutin de liste. Est nul, tout bulletin contenant plus de noms qu'il n'y a de sièges à pourvoir.

3. Nul n'est élu au premier et au second tour de scrutin, s'il n'a obtenu au moins la majorité absolue des voix. Si, après deux tours de scrutin, il reste encore des sièges à pourvoir, il est procédé à un troisième tour sur une liste comprenant les candidats les plus favorisés au deuxième tour en nombre double des sièges à pourvoir ; sont alors élus, les Membres ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

4. Si deux ou plusieurs Membres ont obtenu le même nombre de voix sans qu'il y ait un siège pour chacun, il est procédé à un tour spécial de scrutin entre ces Membres ; en cas d'égalité nouvelle, il est tiré au sort par le président.

ARTICLE 23.

1. Le président peut déclarer la séance levée ou suspendue, si, lorsqu'il propose de la lever ou de la suspendre, il ne rencontre pas d'objection de la part de l'Assemblée.

2. Le président déclare la séance levée ou suspendue, lorsque l'Assemblée le décide.

ARTICLE 24.

Le Bureau peut apporter des modifications de forme, mais non de fond, à toutes les résolutions adoptées par l'Assemblée, quand il le juge nécessaire à la coordination des textes. Il en fait un rapport à l'Assemblée.

ARTICLE 25.

Le compte rendu *in extenso* de chaque séance est rédigé par le

Secrétariat et soumis à l'Assemblée après approbation du président.

ARTICLE 26.

Les textes votés par l'Assemblée seront communiqués aux Membres de la Société par le Secrétaire général, dans les quinze jours qui suivront la clôture de l'Assemblée.

ARTICLE 27.

Le règlement intérieur s'applique aussi aux délibérations des commissions de l'Assemblée.

ARTICLE 28.

Le présent règlement peut être modifié par décision de l'Assemblée, prise à la majorité des voix, après rapport d'une commission.

ANNEXE II

LISTE DES PRÉSIDENTS DES COMMISSIONS DE L'ASSEMBLÉE DE 1920 A 1936

Première Commission.

- 1920. **Balfour** (Empire Britanique).
- 1921. **Scialoja** (Italie).
- 1922. **Scialoja** (Italie).
- 1923. **Motta** (Suisse).
- 1924. **Littleton Groom** (Australie).
- 1925. **Scialoja** (Italie).
- 1926. **Motta** (Suisse).
- 1927. **Adatci** (Japon).
- 1928. **Scialoja** (Italie).
- 1929. **Scialoja** (Italie).
- 1930. **Scialoja** (Italie).
- 1931. **Scialoja** (Italie).
- 1932. **Beelaerts van Blokland** (Pays-Bas).
- 1933. **Motta** (Suisse).
- 1934. **Raczynski** (Pologne).
- 1935. **Limburg** (Pays-Bas).
- 1936. **Limburg** (Pays-Bas).

Deuxième Commission.

- 1920. **Tittoni** (Italie).
- 1921. **Jonnesco** (Roumanie).
- 1922. **Chodzko** (Pologne).
- 1923. **Nawanagar** (Inde).
- 1924. **Garay** (Panama).
- 1925. **Van Eysinga** (Pays-Bas).
- 1926. **Fitzgerald** (Irlande).
- 1927. **Dandurand** (Canada).
- 1928. **Motta** (Suisse).
- 1929. **Motta** (Suisse).
- 1930. **Colijn** (Pays-Bas).
- 1931. **Janson** (Belgique).
- 1932. **Te Water** (Union Sudafricaine).

- 1933. **Carton de Wiart** [comte] (Belgique).
- 1934. **Bennett** (Canada).
- 1935. **Zawadzki** (Pologne).
- 1936. **Van Langenhove** (Belgique).

Troisième Commission.

- 1920. **Bourgeois** (France).
- 1921. **Branting** (Suède).
- 1922. **De la Toriente y Peraza** (Cuba).
- 1923. **Skirmunt** (Pologne).
- 1924. **Duca** (Roumanie).
- 1925. **Nintchitch** (Serbes-Croates-Slovènes).
- 1926. **Villegas** (Chili).
- 1927. **Benès** (Tchécoslovaquie).
- 1928. **Carton de Wiart** [comte] (Belgique).
- 1929. **Benès** (Tchécoslovaquie).
- 1930. **Politis** (Grèce).
- 1931. **Munch** (Danemark).
- 1932.
- 1933.
- 1934.
- 1935.
- 1936. **Lange** (Norvège)

Quatrième Commission.

- 1920. **Quinonès de Léon** (Espagne).
- 1921. **Edwards** (Chili).
- 1922. **Herluf Zahle** (Danemark).
- 1923. **Nintchitch** (Serbes-Croates-Slovènes).
- 1924. **Adatci** (Japon).

- 1925. **Da Costa** (Portugal).
- 1926. **Titulesco** (Roumanie).
- 1927. **Van Eysinga** (Pays-Bas).
- 1928. **De Vasconcellos** (Portugal).
- 1929. **Moltke** [comte] (Danemark).
- 1930. **Carton de Wiart** [comte] (Belgique).
- 1931. **Politis** (Grèce).
- 1932. **De Vasconcellos** (Portugal).
- 1933. **Fotitch** (Yougoslavie).
- 1934. **Carton de Wiart** [comte] (Belgique).
- 1935. **Radulesco** (Roumanie).
- 1936. **Guani** (Uruguay).

Cinquième Commission.

- 1920. **Antonio Huneeus Gana** (Chili).
- 1921. **Doherty** (Canada).
- 1922. **Stevens Fielding** (Canada).
- 1923. **De Mello Franco** (Brésil).
- 1924. **Herluf Zahle** (Danemark).
- 1925. **Movinckel** (Norvège).
- 1926. **Mensdorff-Pouilly-Dietrichstein** (Autriche).
- 1927. **Hambro** (Norvège).
- 1928. **Matos** (Guatémala).
- 1929. **O'Sullivan** (Irlande).

- 1930. **Apponyi** [comtesse] (Hongrie).
- 1931. **Hussein Alâ** (Perse).
- 1932. **Carton de Wiart** [comte] (Belgique).
- 1933. **Hesselgreen** [Mademoiselle] (Suède).
- 1934. **Roberto Levillier** (République Argentine).
- 1935. **Apponyi** [comtesse] (Hongrie).
- 1936. **Schmidt** (Estonie).

Sixième commission.

- 1920. **Branting** (Suède).
- 1921. **de Gimeno** [comte] (Espagne).
- 1922. **Loudon** (Pays-Bas).
- 1923. **Hymans** (Belgique).
- 1924. **Enckell** (Finlande).
- 1925. **Guerrero** (Salvador).
- 1926. **De Brouckère** (Belgique).
- 1927. **Bech** (Luxembourg).
- 1928. **Marinkovitch** (Serbes-Croates-Slovènes).
- 1929. **Janson** (Belgique).
- 1930. **Borden** [sir Robert] (Canada).
- 1931. **Motta** (Suisse).
- 1932. **Lange** (Norvège).
- 1933. **De Madariaga** (Espagne).
- 1934. **De Madariaga** (Espagne).
- 1935. **De Valera** (Irlande).
- 1936. **Motta** (Suisse).

Vu : *le Doyen,*
Edgard ALLIX.

Vu : *Le Président de la Thèse,*
Roger PICARD.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

INDEX DES PERSONNES

(Les renvois ont lieu aux numéros).

- Adatci** (Japon), n^{os} 26, 108, 109, 110, 125, 165, 171, 207.
- Adelswård** (baron) (Suède), n^o 173.
- Ador** (Suisse), n^{os} 97, 114, 161, 162, 166, 171.
- Agüeroy Bethancourt** (Cuba), n^o 28.
- Ala** (Perse), n^{os} 127, 159.
- Allen** [Sir James] (Nouvelle-Zélande), n^{os} 44, 142, 155, 208.
- Alvear** [de] (Portugal), n^o 8.
- Ames** [Sir Herbert] (Canada), n^o 220.
- Amman** [Sir Ali] [Inde], n^o 69.
- Anderson** (Danemark), n^o 125.
- Apponyi** [comte] (Hongrie), n^o 62.
- Apponyi** [comtesse] (Hongrie), n^o 31.
- Arenzana** [de] (Espagne), n^o 166.
- Askenazy** (Pologne), n^o 110.
- Avramovitch** (Yougoslavie), n^{os} 28, 35, 61, 73, 133, 166, 203.
- Babinski** (Pologne), n^o 101.
- Balfour** [Lord] (Grande-Bretagne), n^{os} 26, 94, 108, 189.
- Barboza-Carneiro** (Brésil), n^{os} 164, 210.
- Barnes** (Empire Britannique), n^o 131.
- Barthélemy** (France), n^o 213 (note).
- Basdevant** (France), n^{os} 150, 204.
- Bastid** (France), n^o 138.
- Beckett** (Empire Britannique), n^{os} 183, 204.
- Beelaerts van Blokland** [Jonkheer] (Pays-Bas), n^o 30.
- Benès** (Tchécoslovaquie), n^{os} 70, 106.
- Bernhoft** (Danemark), n^o 76.
- Bernstorff** (comte) (Allemagne), n^{os} 169, 177.
- Beyens** [baron] (Belgique), n^o 28.
- Bignami** (Italie), n^o 111.
- Bonin-Longare** [comte] (Italie), n^o 135.
- Bonnevie** [Mlle] (Norvège), n^{os} 31, 166.
- Botella** (Espagne), n^{os} 164, 168.
- Bourgeois** (France), n^{os} 26, 54, 81, 110, 202.
- Branting** (Suède), n^{os} 106, 136.
- Brouckère** [de] (Belgique), n^{os} 81, 106, 110, 167, 214, 217.
- Bruce** (Australie), n^o 208.
- Buero** (Uruguay), n^o 129.
- Burgin** (Royaume-Uni), n^o 232.
- Buxton** (Empire Britannique), n^o 135.
- Cahan** (Canada), n^o 12.
- Cahen-Salvador** (France), n^o 183.
- Campoamor** [Mlle] (Espagne), n^o 139.
- Carton de Wiart** [comte] (Belgique), n^{os} 158, 183, 206.
- Casares** (Espagne), n^o 138.
- Cassin** (France), n^{os} 26, 50, 76, 101, 194, 206.
- Castro** [de] (Uruguay), n^{os} 126, 127, 159.
- Cavazzoni** (Italie), n^o 49.
- Cecil** [Lord Robert, vicomte] (Afrique du Sud, puis Royaume-Uni), n^{os} 43, 52, 54, 61, 72, 78, 80, 82, 91, 95, 106, 110, 118, 119, 128, 162, 177, 178, 186, 211.
- Cecil Hurst** [Sir] (Empire Britannique), n^{os} 105, 126, 189.
- Chao-Hsin-Chu** (Chine), n^o 28.

- Chodzko** (Pologne), n^{os} 72, 160, 172.
Ciraolo (Italie), n^o 61.
Cobian (Espagne), n^o 165.
Colijn (Pays-Bas), n^o 173.
Commène (Roumanie), n^o 164.
Cook [Sir Joseph] (Australie), n^{os} 90, 134, 207.
Costa (Portugal), n^{os} 27, 142.
Costa du Rels (Bolivie), n^o 85.
Dalton (Empire Britannique), n^{os} 134, 138, 169.
Debski (Pologne), n^o 106.
Dickinson [sir] (Empire Britannique), n^o 204.
Doherty (Canada), n^{os} 1, 110, 171.
Dollfus (Suisse), n^o 18.
Edwards (Chili), n^{os} 61, 80, 181.
Erich (Finlande), n^o 167.
Eysinga [Jonkheer van] (Pays-Bas), n^{os} 10, 50, 67, 87, 105 (note), 162, 171, 182, 208, 210, 212, 213, 215, 224.
Fernandes [Raul] (Brésil), n^{os} 27, 80, 101.
Fernandez y Medina (Uruguay), n^{os} 28, 50.
Ferrara Cuba, n^o 50.
Ferraris (Italie), n^o 6.
Fisher (Empire Britannique), n^{os} 33, 43, 99, 104, 128.
Forchhammer [M^{lle}] (Danemark), n^{os} 18, 28, 160, 163.
Foster [Sir George] (Canada), n^{os} 73, 126.
Fotitch (Yougoslavie), n^o 28.
François (Pays-Bas), n^o 164.
Frangulis (Grèce), n^o 31.
Fry (Inde), n^o 215.
Gallavresi (Italie), n^{os} 88, 134, 158.
Galvanauskas (Lithuanie), n^o 142.
Garay (Panama), n^{os} 83, 120.
Gautier (France), n^o 196.
Gorgé (Suisse), n^{os} 194, 204.
Greaves [Sir Ewart] (Inde), n^o 21.
Guerrero (Salvador), n^{os} 58, 101.
Hagerup (Norvège), n^{os} 13, 108.
Hainari [M^{me}] (Finlande), n^o 28.
Hambro (Norvège), n^{os} 12, 30, 38, 72, 74, 83, 85, 87, 96, 155, 156, 161, 220, 228.
Hanotaux (France), n^o 2.
Heldring (Pays-Bas), n^o 164.
Henderson (Empire Britannique), n^o 104.
Hennessy (France), n^o 176.
Hesselgreen [M^{lle}] (Suède), n^o 154.
Hiitonon (Finlande), n^o 88.
Hoffinger (Autriche), n^{os} 101, 129, 228.
Hofmeyer (Afrique du Sud), n^o 131.
Hosti (Finlande), n^o 28.
Huber (Suisse), n^o 183.
Hymans (Belgique), n^{os} 1, 2, 25, 36, 62, 66, 103.
Ito (Japon), n^o 183.
Kaas [D^r] (Allemagne), n^{os} 210, 224.
Karnebeek [Jonkheer van] (Pays-Bas), n^{os} 13, 43, 189.
Kluyver [M^{me}] (Pays-Bas), n^{os} 31, 234.
Kraft (Danemark), n^o 62.
Lange (Norvège), n^{os} 3 bis, 22, 26, 29, 125, 128, 177, 186.
Lanschot [Van] (Pays-Bas), n^o 171.
Lebrun (France), n^o 165.
Limburg (Pays-Bas), n^{os} 30, 77, 98, 103, 143, 150, 204.
Löfgren (Suède), n^o 9.
Loucheur (France), n^{os} 62, 125, 173.
Loudon (Pays-Bas), n^{os} 9, 44.
Louwers (Belgique), n^o 100.
Lyttleton [Dame Edith] (Empire Britannique), n^o 138.
Lytton [Lord] (Inde), n^{os} 51, 214.
Mac-White (Irlande), n^o 67.
Madariaga [de] (Espagne), n^{os} 85, 88, 118, 158, 222.
Malaterre-Sellier [M^{me}] (France), n^o 18.
Malkin [Sir William] (Royaume-Uni), n^o 76.
Massigli (France), n^{os} 119, 177.

- Mehta** [Sir Chunilal] (Inde),
n^{os} 238, 239.
- Mello-Franco** [de] (Brésil),
n^o 86.
- Mélot** (Belgique), n^{os} 155, 233.
- Meyer** [Sir William] (Inde),
n^{os} 90, 181.
- Méziry** (Entezam) (Perse), n^o 85.
- Michelis** [de] (Italie), n^o 180.
- Millen** (Australie), n^o 85.
- Modzelewski** [de] (Pologne),
n^{os} 161, 214, 239.
- Moore** [Sir William Harrison]
(Australie), n^o 48.
- Motta** (Suisse), n^{os} 9, 30, 43,
66, 67, 71, 92, 124, 125, 133,
148, 149, 156, 158, 184, 188,
190, 191, 196, 206.
- Munch** (Danemark), n^{os} 6, 106,
118, 117.
- Murray** (Afrique du Sud), n^{os} 28,
91, 117, 161.
- Nagai** (Japon), n^o 62.
- Nansen** (Norvège), n^{os} 9, 47,
72, 81, 95, 105, 110, 162, 166,
167.
- Nawanagar** [Maharadjah de]
(Inde), n^o 114.
- Noblemaire** (France), n^{os} 91,
165, 212.
- Osusky** (Tchécoslovaquie), n^{os} 49,
87, 96, 157, 209 (note), 210,
212, 214, 220, 232, 233, 234,
236, 237, 239.
- Pagliano** [comte] (Italie), n^o 85.
- Palacios** [de] (Espagne), n^o 50.
- Parmoor** [Lord] (Empire Bri-
tannique), 104.
- Parr** [Sir James] (Nouvelle-Zé-
lande), n^o 138.
- Parra-Pérez** (Venezuela), n^o 166.
- Paul-Boncour** (France), n^o 3 bis.
- Pella** (Roumanie), n^{os} 50, 51,
62, 85.
- Pernot** (France), n^o 171, 240.
- Plaisant** (France), n^o 143.
- Politis** (Grèce), n^{os} 76, 100, 121,
139, 143, 158, 169, 204.
- Poullet** (vicomte) (Belgique),
n^o 177.
- Privat** (Perse), n^o 173.
- Procopé** (Finlande), n^o 62.
- Quinonès de Léon** (Espagne),
n^o 79.
- Radulesco** (Roumanie), n^{os} 161,
169.
- Raestad** (Norvège), n^{os} 101, 118.
- Raphaël** (Grèce), n^{os} 76, 108,
- Rappard** (Suisse), n^{os} 20, 21,
89, 134, 183, 232, 235, 237.
- Réveillaud** (France), n^{os} 10, 27,
41, 76, 77, 152, 157, 162, 208,
209, 210, 215, 218, 220, 229,
230, 231, 236.
- Reynald** (France), n^{os} 155, 161,
169.
- Ritter** (Allemagne), n^o 149.
- Rodd** [Sir Rennel] (Empire Bri-
tannique), n^{os} 84, 91, 215.
- Rolin** (Belgique), n^{os} 15, 30, 50,
101, 152, 154, 175, 183.
- Rowell** (Canada), n^{os} 69, 79, 126.
- Sawada** (Japon), n^o 174.
- Schanzer** (Italie), n^o 110.
- Schiffner** (Autriche), n^o 76.
- Scialoja** (Italie), n^{os} 26, 30, 80,
93, 103, 110, 125, 169, 183, 206.
- Sefariedès** (Grèce), n^o 218.
- Sidzikauskas** (Lituanie), 62.
- Sivaswamy Ayer** [Sir] (Inde),
n^o 41.
- Slavik** (Tchécoslovaquie), n^o 172.
- Sokal** (Pologne), n^o 217.
- Struyken** (Pays-Bas), n^o 41.
- Stucki** (Suisse), n^o 21.
- Sugimura** (Japon), n^o 173.
- Tanczos** [général] (Hongrie),
n^o 50.
- Tchou-Wei** (Chine), n^o 106.
- Te Water** (Union sud-Africaine),
n^o 197.
- Tittoni** (Italie), n^{os} 33, 78, 79,
82, 124.
- Titulesco** (Roumanie), n^{os} 56,
68, 101.
- Tumedei** (Italie), n^{os} 20, 228.
- Urrutia** (Colombie), n^o 132.
- Usteri** (Suisse), n^o 69.
- Valdès-Mendeville** (Chili),
n^{os} 76, 150, 217.
- Valera** [de] (Irlande), n^o 11.
- Varnvaidya** [prince] (Inde),
n^o 169.
- Vasconcellos** [de] (Portugal),

- nos 35, 87, 126, 164, 168, 174, 183.
Vavaresco [M^{lle}] (Roumanie), n° 85.
Vergara [M^{me}] (Chili), n° 175.
Veverka (Tchécoslovaquie), nos 30, 124.
Villegas (Chili), n° 106.
Visoianu (Roumanie), nos 76, 204.
Viviani (France), nos 5, 7, 36, 69, 78, 140, 189.
Walton [Sir] (Afrique du Sud), nos 80, 90.
Westmann (Suède), n° 194.
Wilford [Sir Thomas] (Nouvelle-Zélande), nos 20, 48, 133.
Woermann (Allemagne), n° 76.
Wollof (Bulgarie), n° 99.
Wood (Empire Britannique), n° 100.
Young [Sir Hilton] (Royaume-Uni), nos 220, 224, 225.
Zahle (Danemark), nos 61, 156, 165, 217.
Zoka-ed-Dowleh (Perse), n° 103.
-

TABLE DES MATIÈRES

RÉFÉRENCES.....	p. 1
INTRODUCTION.....	p. 3

CHAPITRE PREMIER

Origine, rôle, importance des commissions de l'Assemblée.....	p. 13
--	--------------

SOMMAIRE :

§ 1. — Origine et nombre des commissions.....	p. 13
--	--------------

1. L'incident Doherty en 1920, et la nécessité des commissions ; — 2. La création des six commissions de l'Assemblée ; — 3. La non-constitution de la troisième commission, depuis 1932 ; — 3 *bis*. Sa reconstitution en 1936 ; — 4. Noms et compétences des commissions actuelles ; — 4 *bis*. La commission générale de 1936.

§ 2. — Rôle et importance des commissions.....	p. 17
---	--------------

5. Rôle préparatoire des commissions ; — 6. Différenciation du rôle des commissions et de celui de l'Assemblée plénière ; — 7. Autonomie des commissions ; — 8. Questions soustraites aux commissions : l'art. 14 § 2 du Règlement intérieur ; utilité de cette disposition ; — 9. Importance du rôle des commissions, caractère exceptionnel de la disposition de l'art. 14 § 2 ; les incidents de 1926 ; — 10. Prévention des délégués contre la « procédure immédiate » ; — 11. Les négociations « privées » ; importance du rôle des commissions au point de vue de l'égalité des Etats dans l'Assemblée ; — 12. Le caractère « délibérant » des commissions et la proposition norvégienne de 1936.

CHAPITRE II

Composition et organisation des commissions.....	p. 26
---	--------------

SOMMAIRE :

§ 1. — Composition des commissions.....	p. 27
--	--------------

13. L'égalité de représentation dans les commissions de l'Assemblée des Etats-Membres de la Société : origine et fondements du principe ; — 14. Conséquence du principe : l'unité de représentation et de vote ; — 15. La représentation des petits Etats dans les Commissions : la proposition française de 1924 ; — 16. Les conseillers techniques ; — 17. La « compétence » au sein des commissions de l'Assemblée ; — 18. La participation des délégués-femmes aux travaux des commissions. — 19. Variabilité de la composition des commissions ; — 20. Conséquences de la qualité de « représentants » des membres des commis-

sions ; mesure dans laquelle ils engagent leurs gouvernements ; exemples ; — 21. Les cas douteux ; nécessité d'une liaison plus étroite entre les gouvernements des Etats-Membres et leurs délégués à l'Assemblée.

§ 2. — **Constitution et bureau des commissions.** p. 34

22. Moment de la constitution des commissions ; importance de cette constitution pour la constitution de l'Assemblée ; — 23. Procédure ; — 24. Le bureau de la commission ; — 25. L'élection du président et du vice-président ; — 26. La prépondérance des petits Etats dans les bureaux des Commissions de l'Assemblée ; — 27. Le choix du président ; — 28. Influence des considérations de prestige ; — 29. La proposition norvégienne de 1935 : les comités de candidatures. L'adoption de cette proposition en 1936 ; l'article 7 b du Règlement intérieur. ; — 30. Indépendance relative des commissions à cet égard ; les réélections ; — 31. La représentation féminine aux bureaux ; — 32. Fonctions du bureau ; — 33. Liaison avec le Bureau de l'Assemblée ; — 34. Liaison entre les commissions de l'Assemblée ; — 35. Direction des débats.

§ 3. — **Le Secrétariat.....** p. 44

36. Le recrutement des secrétaires des commissions ; — 37. Fonctions du Secrétariat se rapportant au fonctionnement de l'Assemblée ; — 38. Rôle politique.

CHAPITRE III

Ordre du jour des commissions..... p. 47

SOMMAIRE :

39. Idée générale et plan du chapitre.

§ 1. — **Questions renvoyées aux commissions..** p. 49

40. Principe ; — 41. L'ordre du jour de l'Assemblée ; couverture des vices d'inscription par l'adoption en séance plénière ; — 42. Points de l'ordre du jour dispensés du renvoi à une commission. Questions réglées par des textes spéciaux ; — 43. Points de l'ordre du jour dispensés du renvoi à une commission : le Rapport annuel sur l'œuvre du Conseil et le travail du Secrétariat ; origine de la règle ; — 44. Exception : le renvoi aux commissions de parties spéciales du Rapport. Portée du renvoi ; — 45. Les nouvelles « questions » ; — 46. Qu'est-ce que les « circonstances exceptionnelles » ? — 47. Les questions traditionnelles ; — 48. L'extension abusive de l'article 4 § 4 du Règlement intérieur ; inconvénients ; gravité de ces inconvénients pour les délégués des pays lointains ; — 49. Dangers de cette extension pour les finances de la Société ; avertissements de la commission de contrôle ; — 50. La survenance de questions nouvelles au cours des délibérations des commissions. Difficultés à propos de la notion de « question nouvelle » ; — 51. Protestation contre le relâchement des règles sur l'ordre du jour de l'Assemblée.

§ 2. — **Procédure du renvoi aux commissions.** . . p. 61

52. L'organe compétent pour le renvoi ; dualité de la procédure ; — 53. Renvoi aux commissions des questions inscrites à l'ordre du jour primitif de l'Assemblée ; adoption par les commissions de leur ordre du jour ; — 54. Les propositions nouvelles : la commission de l'ordre du jour et le délai de quatre jours ; — 55. Propositions qui échappent à cette procédure ; l'amendement au Règlement intérieur, en 1936. — 56. Questions nouvelles inscrites sur la demande du Conseil ; — 57. La procédure d'urgence. Fréquence de ses applications ; — 58. Accélération de la procédure d'inscription et de renvoi des questions nouvelles ; — 59. Garantie de l'art. 4 § 4 *bis* du Règlement intérieur. Rappel.

§ 3. — **Difficultés soulevées par la répartition entre les commissions de l'ordre du jour de l'assemblée.** p. 71

60. Rareté relative des difficultés à ce sujet ; — 61. Questions inclasables, des saisissements, précautions ; — 62. Questions complexes, conflits de compétence entre les commissions de l'Assemblée ; — 63. Questions aux aspects variables ou divers ; — 64. Plan.

CHAPITRE IV

Séances des Commissions. p. 77

SOMMAIRE :

§ 1. — **Les séances des commissions.** p. 77

65. Séances des commissions et séances plénières de l'Assemblée ; — 66. Le problème de l'alternance ; solution actuelle ; — 67. Lieux de réunion des commissions.

§ 2. — **Le problème des sessions.** p. 80

68. Position du problème ; la formation de l'« esprit collectif » ; — 69. L'amendement suisse de 1920 et la prorogation du mandat des commissions de l'Assemblée ; objections soulevées contre cette proposition ; conséquence du rejet ; — 70. Difficultés d'aménagement de la durée des travaux des commissions ; rôle des présidents des commissions ; — 71. L'action du Bureau de l'Assemblée ; observations du comité des cinq en 1929 ; — 72. Protestations de délégués contre la hâte imposée aux commissions ; — 73. Nécessité de sauvegarder la dignité de l'Assemblée.

§ 3. — **La réforme de 1933.** p. 86

74. Conséquences de l'extension des travaux de la Société ; la proposition Hambro de 1929 ; — 75. Le projet de convocation anticipée de la quatrième commission en 1933 ; — 76. La discussion du projet ; objections et réponses ; — 77. La résolution de l'Assemblée ; son caractère provisoire.

CHAPITRE V

La publicité..... p. 91

SOMMAIRE :

§ 1. — Les débats de 1920..... p. 91

78. La règle provisoire de 1920 ; les précédents parlementaires anglais et les craintes de M. Tittoni ; la solution intermédiaire de M. Viviani ; — 79. Le huis clos des séances des commissions en 1920.

§ 2. — La publicité des séances des commissions. p. 93

80. L'art. 14 § 6 du Règlement intérieur ; son renversement en 1921 ; la règle actuelle ; — 81. Les séances à huis-clos.

§ 3. — La publicité par les procès-verbaux.. p. 97

82. Importance des procès-verbaux ; la règle de l'art. 14 § 6 ; — 83. Contenu des procès-verbaux ; il s'agit uniquement d'un résumé officiel des débats ; exceptions à cette règle ; — 84. Difficultés de confection des procès-verbaux ; importance d'une bonne traduction ; — 85. Inconvénients du système des résumés ; — 86. La révision du texte par les délégués ; légitimité de cette révision ; — 87. Dangers nés du droit qu'ont les délégués de réviser leurs discours ; la question des procès-verbaux « arrangés » ; — 88. La publication des procès-verbaux ; la publication pour la presse ; l'incident de 1932 ; procédure actuelle ; — 89. La publication officielle.

§ 4. — Appréciations sur la publicité... p. 105

90. Inconvénients de la publicité des séances ; l'institution des sous-commissions est un palliatif ; — 91. Justification de la publicité : l'éducation de l'opinion publique ; — 92. Justification de la publicité : la confiance nécessaire de l'opinion.

CHAPITRE VI

Les sous-commissions..... p. 108

SOMMAIRE :

§ 1. — Utilité des sous-commissions.... p. 109

93. Les commissions de l'Assemblée sont trop nombreuses ; — 94. Quelques avantages des sous-commissions ; elles soulagent les commissions ; leur procédure est plus souple ; — 95. La non-publicité des travaux des sous-commissions ; ses avantages ; — 96. Critiques dirigées contre l'absence de publicité dans les sous-commissions de l'Assemblée.

§ 2. — Rôle et importance des sous-commissions. p. 111

97. La liberté dans le régime des sous-commissions ; large utilisation

tion de cette institution ; — 98. Comités de rédaction et sous-commissions proprement dites ; — 99. Diversité du rôle des sous-commissions ; rôles techniques ; — 100. Réalisations d'accords sur le fond entre les délégations ; le pouvoir de fait des sous-commissions ; — 101. A quel moment de la discussion doit être nommée une sous-commission ? Importance du problème. Controverses.

§ 3. — **Composition des sous-commissions...** p. 117

102. Composition restreinte des sous-commissions ; — 103. Nomination des membres des sous-commissions ; la proposition persane de 1923 ; — 104. Questions de procédure ; — 105. Le problème du choix : qui doit faire partie d'une sous-commission ? — 106. La représentation géographique ; régionalisme et universalisme ; — 107. Difficultés à propos de la composition des sous-commissions ; — 108. Palliatifs : l'organisation des rapports entre sous-commissions et délégations ; — 109. La participation du président de la commission aux travaux des sous-commissions.

§ 4. — **L'organisation des sous-commissions...** p. 125

110. Le bureau de la sous-commission ; le président ; — 111. Le rapporteur.

CHAPITRE VII

La délibération..... p. 127

SOMMAIRE :

§ 1. — **Les travaux préparatoires.....** p. 128

112. Les travaux préparatoires à l'Assemblée de septembre ; — 113. Commissions de l'Assemblée et commissions de la Société des Nations ; — 114. Importance des travaux préparatoires en général ; — 115. Importance particulière du rôle du Secrétariat.

§ 2. — **La participation aux débats des commissions.** p. 131

116. Idée générale ; — 117. Communications de représentants dans les commissions de l'Assemblée (Art. 14 § 7 du Règlement intérieur) ; — 118. Participation aux travaux des commissions de l'Assemblée ; de représentants d'Etats non Membres de la Société ; le précédent de 1931 ; — 119. Importance de ce précédent ; — 120. L'audition du Secrétaire Général et des délégués (Art. 14 § 8 du Règlement intérieur) ; des représentants des « Organisations autonomes » ; — 121. Participation à titre « consultatif » de représentants des Organisations techniques et des commissions consultatives ; — 122. Participation de personnalités étrangères à toute délégation ou à toute organisation de la Société. Les associations privées.

§ 3. — **Les bases de la délibération.....** p. 137

123. Bases diverses ; — 124. L'institution du « rapporteur provisoire » ; son développement particulier en deuxième et en cinquième

commissions ; — 125. L'emploi normal de cette procédure pour les « affaires courantes » de l'Assemblée ; — 126. La distribution préalable aux membres de la commission des rapports et des projets de résolutions ; l'art. 17 § 2 du Règlement intérieur ; — 127. Portée de la règle ; — 128. Communication des amendements et motions.

§ 4. — **La parole**..... p. 143

129. Caractère purement « oral » de la procédure de la délibération ; — 130. L'autorisation du président ; « le tour de parole » ; — 131. Le bilinguisme, dans les commissions de l'Assemblée ; — 132. La discipline des débats ; le retrait de la parole et le rappel à l'ordre ; — 133. La limitation de la durée des discours ; — 134. Absence de limitation du nombre des discours ; — 135. Mutisme ne vaut pas adhésion. — 136. Droit de parole du président de la commission.

§ 5. — **Question préalable. Division. Clôture.**

Mise aux voix..... p. 149

137. La question préalable ; son faible usage ; — 138. La division : utilité, avantages, conditions ; — 139. Clôture de la discussion ; — 140. La mise aux voix.

CHAPITRE VIII

Le Vote..... p. 154

SOMMAIRE :

§ 1. — **Droit de voter dans les commissions**... p. 155

141. La pluralité de vote de chaque délégation et la disposition de l'article 3 du Pacte ; — 142. Condition nécessaire : Le vote doit être effectivement exprimé par son auteur ; conséquences ; — 143. Condition suffisante : il suffit d'être présent au moment du vote.

§ 2. — **La majorité**..... p. 157

144. L'application par l'Assemblée de la Société de Nations, du principe fondamental de l'unanimité ; les grandes catégories d'exceptions ; — 145. Position du problème dans les commissions de l'Assemblée : les actes de ces commissions sont de simples « recommandations » ou des « vœux », ils peuvent donc se contenter de la « majorité » ; — 146. Objection ; — 147. Moyen utilisé par la pratique pour cantonner les débats dans les commissions ; — 148. La réalisation de l'unanimité au sein des commissions ; — 149. La quasi-unanimité et les abstentions ; — 150. Danger de cette pratique : l'affaiblissement des résolutions ; — 151. Les votes négatifs de la minorité : leur portée ; — 152. Pratiques de conciliation de la minorité ; — 153. Limites de cette idée, le rejet de la proposition néerlandaise de 1924 ; — 154. Pratiques de conciliation de la majorité ; — 155. Grave inconvénient de la règle de l'unanimité : l'affaiblissement des conclusions ; la pratique des ajournements ; — 156. Désaccords persistants entre majorités et minorités ; signification possible de ces désaccords ; — 157. Oppositions irréductibles ; paralysie de l'Assemblée ; rôle de la conciliation.

§ 3. — **La manière de voter**..... p. 169

158. Votes par appel nominal et vote à main levée ; signification de ces divers modes de votation.

159. La règle actuelle ; — 160. La publicité du scrutin ; — 161. Hypothèse d'égalité des voix : transposition du Droit parlementaire.

CHAPITRE IX

Le rapport à l'Assemblée..... p. 173

SOMMAIRE :

§ 1. — **Le rapporteur**..... p. 174

162. Pluralité des rapporteurs d'une même commission ; l'institution du « rapporteur général » en quatrième commission ; — 163. Délégués qui peuvent être nommés rapporteurs ; — 164. La représentation géographique et les conflits de nomination ; — 165. Qualités du rapporteur : la compétence ; — 166. Le « rapporteur » provisoire et le « rapporteur » définitif. — 167. Qualités du rapporteur : l'objectivité ; — 168. Intervention du rapporteur ; — 169. A quel moment le rapporteur doit-il être désigné ? Le débat de 1930.

§ 2. — **Le rapport**..... p. 181

170. Définition ; — 171. Rapport en matière « technique » ou « humaine » (rapport de la deuxième et de la cinquième commission) ; rapports provisoires et rapports définitifs ; — 172. Mécomptes possibles ; — 173. Contenu du rapport : rapport proprement dit et projet de résolution ; intérêts de la distinction ; cas concrets ; — 174. Le résumé des débats dans le rapport de la commission à l'Assemblée ; — 175. La question des rapports de minorités. Application ; — 176. Avantage de la pratique adoptée ; — 177. Difficultés entre majorités et minorités, à propos du rapport de la commission ; — 178. Procédés divers destinés à faire connaître le point de vue des délégations dissidentes : l'insertion dans les procès-verbaux ; les réserves orales en séance plénière de l'Assemblée.

§ 3. — **L'adoption du rapport de la commission**... p. 190

179. Nécessité de l'examen et de l'approbation du rapport par la commission ; — 180. Présentation du rapport à la commission ; — 181. L'examen du rapport ; — 182. Les modifications de forme ; — 183. Caractère juridique de l'adoption du rapport par la commission ; débats sur ce point ; — 184. Caractère juridique des rapports adoptés par les commissions de l'Assemblée.

CHAPITRE X

L'adoption des rapports par l'Assemblée..... p. 196

SOMMAIRE :

§ 1. — **La présentation des rapports à l'Assemblée**. p. 196

185. Caractère théoriquement provisoire des conclusions des com-

missions ; — 186. L'inscription des rapports des commissions à l'ordre du jour des séances de l'Assemblée ; la règle de l'art. 17 § 2 du Règlement intérieur ; — 187. La procédure de présentation des rapports à l'Assemblée, jusqu'en 1933 ; — 188. La lecture des conclusions du rapport, et les explications orales du rapporteur.

§ 2. — **La discussion des rapports par l'Assemblée...** p. 200

189. Caractère de cette discussion au début de l'existence de la Société. Nécessité manifestée dès 1920 d'une meilleure méthode ; — 190. L'accroissement du pouvoir des commissions de l'Assemblée et la délimitation de compétence entre l'Assemblée et ses commissions ; — 191. Description de la situation par M. Motta, en 1933.

§ 3. — **La réforme de 1933.....** p. 202

192. Consolidation, par la réforme de 1933, de la situation prééminente des commissions de l'Assemblée ; — 193. Le projet du Secrétaire Général et du Bureau de l'Assemblée ; — 194. La garantie du droit des délégations. Objections et réponses ; — 195. Le texte définitif de la résolution ; son insertion en 1935 dans le Règlement intérieur ; — 196. La procédure actuelle de discussion par l'Assemblée des rapports des commissions. Utilisation intensive de la procédure simplifiée ; — 197. Avantage de la nouvelle procédure.

CHAPITRE XI

Les relations entre les commissions de l'Assemblée,

Avis juridiques, sous-commissions mixtes... p. 207

SOMMAIRE :

198. Idée générale ; — 199. Le principe de l'autonomie des commissions ; — 200. Exception au principe de l'autonomie des commissions : l'avis obligatoire de la quatrième commission sur toute « résolution entraînant des dépenses ». (Règlement intérieur, art. 14 § 2, alinéa 4.) Importance du rôle que confère cette disposition à la quatrième commission.

§ 1. — **Les avis juridiques.....** p. 208

201. Utilité des avis juridiques ; — 202. Absence de compétence générale de la première commission ; nécessité d'une demande spéciale ; — 203. Garantie apportée aux Etats-Membres par les avis juridiques de la première commission ; — 204. Caractère des avis juridiques de la première commission.

§ 2. — **Les sous-commissions mixtes.....** p. 212

205. Utilité des sous-commissions mixtes ; — 206. Cas concrets ; — 207. Le dessaisissement d'une commission, par le moyen d'une sous-commission mixte ; exemple de difficultés sur ce point.

CHAPITRE XII

Contrôle financier de la quatrième Commission.... p. 216

SOMMAIRE :

§ 1. — Origine du contrôle de la quatrième commission. Rôles de la commission de contrôle et de la quatrième commission..... p. 217

208. Les incidents de 1921 et l'amendement au Règlement intérieur de l'Assemblée ; — 209. Le perfectionnement du système en 1923. L'adjonction de la commission de contrôle. Les amendements au Règlement financier ; — 210. Rôle de la commission de contrôle. Son importance. Portée de l'intervention de la commission de contrôle ; — 211. Rôle de la quatrième commission. Aspects politiques et aspects financiers des propositions ; — 212. Façon dont la quatrième commission remplit sa mission. Importance politique de la quatrième commission ; — 213. Qualités de compétence et de jugement que doivent posséder les membres de la quatrième commission.

§ 2. — Relations de la quatrième commission avec les autres commissions de l'Assemblée ; conflits, modes de solution..... p. 225

214. Indépendance et autorité nécessaires à la quatrième commission ; exemple ; — 215. Objectivité de la quatrième commission ; exemples ; — 216. Difficultés qui peuvent naître du refus, émis par une commission de l'Assemblée, d'accepter l'avis financier de la quatrième commission : l'appel à l'Assemblée ; caractère anormal de ce mode de solution ; — 217. Solution des conflits par les commissions elles-mêmes ; pratiques de conciliation des commissions de l'assemblée ; — 218. Les négociations par le moyen des sous-commissions mixtes, en cas de désaccord persistant ; — 219. Dangers de cette procédure pour l'indépendance de la quatrième commission. Nécessité d'une réglementation ; — 220. Exemples ; — 221. L'amendement de 1928 ; — 222. Suprématie actuelle de la quatrième commission.

§ 3. — La réforme de 1928 ; conditions de recevabilité des demandes de crédits supplémentaires (Art. 16 a et 16 c du règlement financier de la Société.)..... p. 235

223. Le mauvais fonctionnement du mécanisme du contrôle ; causes ; — 224. Manifestation, en 1927, de la nécessité d'une réforme ; — 225. Le droit d'initiative des Etats-Membres, en matière de dépenses ; — 226. Réglementation de ce droit d'initiative en 1928 ; les principes de la réforme ; — 227. La première condition de recevabilité des demandes de crédits supplémentaires : l'art. 16 a du règlement financier ; — 228. Interprétation de cette disposition ; — 229. L'amendement de la quatrième commission : la règle des deux tiers ; — 230. L'assouplissement de la procédure en 1930 : rôle nouveau de la quatrième commission ; — 231. L'assouplissement de la procédure en 1930 ; le domaine d'application de l'article 16 a. Explication de l'amendement par M. Réveillaud ; — 232. Portée du renvoi à la commission de contrôle d'une proposition tardive ; — 233.

L'interprétation de l'art. 16 *a* par la commission de contrôle ; — 234. Signification fondamentale de l'art. 16 *a*. La souveraineté des Membres et la discipline de l'Institution ; — 235. Echec de l'article 16 *a* ; — 236. Causes de cet échec ; la tactique de la commission de contrôle. Nécessité d'une meilleure préparation des délégués membres de la quatrième commission ; — 237. La proposition de M. Rappard et la réforme de 1936 ; — 238. La deuxième condition de recevabilité des crédits supplémentaires, l'article 16 *c* du Règlement financier ou « règle des quinze jours » ; but de cette disposition ; — 239. Motif du choix de ce délai ; l'expérience de 1929 ; — 240. L'assouplissement de la règle en 1930.

ANNEXE I : Règlement intérieur de l'Assemblée..... p. 251

ANNEXE II : Liste des présidents des commissions de l'Assemblée, de 1920 à 1936..... p. 263

INDEX DES PERSONNES..... p. 265

TABLE DES MATIÈRES..... p. 269

